UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

MÁRCIA HELENA BATISTA CORRÊA DA COSTA

PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E PLANEJAMENTO URBANO:

o Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana em Belo Horizonte

Tese apresentada à Comissão de Pós-graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, na área de concentração de Transformações Sociais e Políticas Públicas nas Sociedades Contemporâneas.

Orientadora: Evelina Dagnino

Campinas

2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP
Bibliotecária: Cecília Maria Jorge Nicolau CRB nº 3387

C823p

Costa, Márcia Helena Batista Corrêa da
Participação democrática e planejamento urbano: o Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana em Belo Horizonte / Márcia Helena Batista Corrêa da Costa. - - Campinas, SP: [s. n.], 2011.

Orientador: Evelina Dagnino.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Democracia. 2. Planejamento urbano. 3. Espaços públicos. 4. Cidadania. I. Dagnino, Evelina, 1945- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

Título em inglês: Democratic participation and urban planning: the Council for Urban Policy and Urban Policy Conference in Belo Horizonte

Palavras chaves em inglês (keywords):
Democracy
Urban planning
Public space
Citizenship

Área de Concentração: Transformações Sociais e Políticas Públicas nas Sociedades Contemporâneas

Titulação: Doutor em Ciências Sociais

Banca examinadora: **Evelina Dagnino, Arlete Moysés Rodrigues, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Roberto Luis de Melo Monte-Mór**

Data da defesa: 17-06-2011

Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais

RR 1026
A04

MÁRCIA HELENA BATISTA CORRÊA DA COSTA

PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E PLANEJAMENTO URBANO: o Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana em Belo Horizonte

Este exemplar corresponde à redação Final da Dissertação/Tese defendida e aprovada pela Comissão julgadora em

17/06/2011

Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada à Banca Examinadora no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Estadual de Campinas, sob orientação da Profa. Dra. Evelina Dagnino.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. Evelina Dagnino (orientadora)

Profa. Dra. Arlete Moysés Rodrigues (UNICAMP)

Profa. Dra. Ermínia Maricato (USP)

Profa. Dra. Raquel Rolnik (USP)

Prof. Dr. Roberto Luis de Melo Monte-Mór (UFMG)

Suplentes
Prof. Dr. Geraldo Magela Costa (UFMG)
Profa. Dra. Luciana Tatagiba (UNICAMP)
Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (UNICAMP)

Campinas, 17 de Junho de 2011.

Dedicatória

"O sujeito da história é a cidade".[1] A ela vários estudiosos despenderam esforços com propósitos de formular teorias e interferir nos processos, amparados em pesquisas desenhadas em múltiplos recortes da realidade urbana. A esses pesquisadores que, por meio de vários olhares, questionaram, debateram e propuseram interpretações sobre o fenômeno urbano dedico esta pesquisa.

Em especial, faço aqui uma breve homenagem a uma pesquisadora que dedicou parte significativa de sua carreira a entender a dinâmica das cidades. Maria de Lourdes Dollabela Pereira[2] nos deixou um legado de trabalho e de dedicação acadêmica. Uma pesquisadora e intelectual que, se não fosse a interrupção abrupta de uma trajetória exitosa, estaria produzindo e provocando inquietações nesse campo e me faria sentir honrada avaliando meu trabalho no momento da defesa pública.

[1] LEFEBVRE, Henri. **A cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

[2] Maria de Lourdes Dolabela Luciano Pereira foi Professora do Departamento de Sociologia e Antropologia – FAFICH / UFMG, Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, Pós-doutorada na École Nationale Des Ponts Et Chaussés U.P. XII (França) e atuava na área de sociologia urbana, tendo coordenado o CEURB – Centro de Estudos Urbanos da UFMG.

Agradecimentos

Na sociedade moderna, dentre as várias transformações ocorridas, acontece um novo posicionamento dos sujeitos diante do mundo, em parte explicado pelo interesse de reflexão proporcionado pela solidão e interiorização da leitura e escrita.[3] O desenvolvimento de estudos e pesquisas, para além das práticas de interiorização generalizadas como comportamento moderno, impõe reclusão e disciplina. O trabalho investigativo, quase todo ele, é vivido numa rotina de dedicação em que nos misturamos ao tema, na trama dos documentos, envolvidos pelos discursos dos atores, estimulados pelas interpretações dos autores e provocados pelas nossas próprias conclusões.

Independente das idiossincrasias, das exigências de isolamento determinadas pelo esforço de pesquisa, são as conexões com a realidade que garantem a reflexão e a escrita sobre ela. Dessa forma, preciso aqui reconhecer e agradecer àqueles que me sinalizaram os caminhos para a leitura da realidade de Belo Horizonte em seu percurso pela construção da democracia.

Aos profissionais da Câmara Municipal e da Prefeitura de Belo Horizonte, meus agradecimentos por se fazerem abertos e pacientes ao me fornecerem dados, documentos e informações.

Aos conselheiros do COMPUR e aos delegados das Conferências de Política Urbana, a minha gratidão por aceitarem conversar sobre a experiência participativa de Belo Horizonte. Quando relembraram episódios relevantes e manifestaram opiniões e críticas, ajudaram a registrar interpretações sobre o significado do Conselho de Política Urbana e sobre as Conferências para o planejamento urbano da cidade.

[3] FIGUEIREDO, Betânia Gonçalves. A busca da solidão e a difusão da leitura. **Lócus** – Revista de História. Juiz de Fora: Editora da UFJF. v. 3, n. 1, p. 61-73, 1997.

Incluo, como conexões à realidade, não só as relações estabelecidas com os sujeitos ligados diretamente ao tema de pesquisa, mas as pessoas que fazem parte da minha vida e participaram comigo do processo, entendendo as minhas escolhas e a necessidade de um envolvimento intenso com o trabalho. Destaco, dentre essas pessoas, com muito carinho, o meu pai e a minha filha, pela cumplicidade.

Por fim, o meu agradecimento e reconhecimento sinceros à Evelina, pela postura profissional e empenho em me ajudar a superar as inúmeras dificuldades de organizar todo esse trabalho, e por me proporcionar um aprendizado acadêmico ímpar, que me servirá de agora em diante como importante referência.

RESUMO

CORRÊA DA COSTA, Márcia Helena Batista. **Participação democrática e planejamento urbano**: o Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana em Belo Horizonte. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP, 2011. 337 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, 2011.

O trabalho brevemente esboçado tem por objetivo entender a cidade como um direito, tomando a participação no planejamento urbano como um exercício capaz de solidificar espaços decisórios democráticos. Busca-se analisar o impacto do planejamento participativo na democracia e dela no planejamento. O recorte empírico está focado no potencial político das esferas de participação, tomando o Conselho Municipal de Política Urbana e as Conferências Municipais de Política Urbana de Belo Horizonte como referência de análise para o entendimento do planejamento urbano como instrumento de participação e de democratização da gestão municipal. O estudo da dinâmica participativa em Belo Horizonte, uma das cidades referência na aplicação do Orçamento Participativo no Brasil, pressupõe a avaliação do planejamento participativo aplicado na cidade e sua adequação aos preceitos da Reforma Urbana. Na análise do Conselho Municipal de Política Urbana, buscou-se entender: o desenho institucional criado, seu desempenho no processo de aplicação e revisão da legislação urbanística do Município, sua capacidade de intervir na definição e aplicação das políticas urbanas, incluindo na abordagem sua legitimidade em relação ao poder público e à sociedade. A realização das Conferências de Política Urbana foi entendida como parte das atribuições do Conselho de Política Urbana. O propósito da análise das Conferências foi relacionar seu potencial de mobilização social, como fórum que discute a cidade, com a efetividade dos resultados desses eventos para a revisão das leis e para o amadurecimento da participação democrática no planejamento urbano.

Palavras-chave: Democracia, planejamento urbano, espaço público, cidadania.

ABSTRACT

CORRÊA DA COSTA, Márcia Helena Batista. **Democratic Participation and Urban Planning**: the Council for Urban Policy and Urban Policy Conference in Belo Horizonte. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP, 2011. 337 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, 2011.

The research briefly aims to understand the city as a right, taking the participation in urban planning as an exercise able to solidify democratic decision-making forums. It seeks to analyze the impact of participatory planning on democracy and of democracy on planning. The research focused on the political potential of spheres of participation, taking the City Council for Urban Policy of Belo Horizonte and the City Urban Policy Conferences as a reference to understand urban planning as an instrument of participation and democratization of municipal management. The study of the dynamic's participation in Belo Horizonte, a city that is reference in the implementation of "Participatory Budget" in Brazil, requires the evaluation of participatory planning in the city to show its suitability according Urban Reform. In the analysis of the Municipal Council for Urban Policy we tried to understand: the institutional set up, its performance in the implementation and review of the city urban legislation, its ability to intervene in the definition and implementation of urban policies, including its legitimacy with the government and society. The Conference of Urban Policy is understood as part of the duties of the City Council for Urban Policy. The purpose of the analysis of the Conferences was to relate their potential as a forum for social mobilization that discusses the city with the effectiveness of the results of these events on the revision of laws and on the maturing of democratic participation in urban planning.

Keywords: Democracy, urban planning, public space, citizenship.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

CAPÍTULO 1 PARADOXOS DA DEMOCRACIA: OS DESAFIOS DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA NA CIDADE 23

1.1 O aprendizado político na expansão da cultura democrático-participativa 26

1.2 Democracia no lugar. A transformação da cidade em um direito! 29

1.3 A ausência de direitos: aspectos da realidade urbana brasileira 33

1.4 O planejamento urbano participativo como instrumento de democratização do acesso à cidade 39

1.5 A gestão e o planejamento urbano participativos em Belo Horizonte: o equilíbrio tenso entre êxitos e dificuldades 48

1.5.1 Penetrando nos pontos tensos do equilíbrio: as estratégias de investigação da realidade belo-horizontina 54

CAPÍTULO 2 CIDADES: PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO SOB NOVA ORIENTAÇÃO JURÍDICO-POLÍTICA E INSTITUCIONAL 57

2.1 Definições sobre descentralização e o exercício do poder local 60

2.2 Por uma reforma do Estado condizente com a democracia participativa 63

2.3 Participação política: significados, institucionalidades e gestão pública 66

CAPÍTULO 3 IMPLICAÇÕES DAS MUDANÇAS JURÍDICO-POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS NA REALIDADE DE BELO HORIZONTE 71

3.1 A construção de um novo marco legal para a cidade 72

3.2 Belo Horizonte: um lugar de memórias do planejamento 77

3.2.1 Momentos do planejamento urbano: Novos Horizontes e os percursos até a BH de 2010 .. 78

3.2.2 Novos Horizontes: o Plano de Ação de 1984 82

3.2.3 O Plano Diretor (BH 2010): propósitos, resultados e interpretações 85

3.2.4 Cruzando os Planos: aspectos da análise dos documentos 91

3.3 Belo Horizonte aprova seu Plano Diretor 95

3.3.1 A elaboração do Plano Diretor: aspectos da construção de uma proposta participativa 99

3.4 Planejamento urbano e reformas administrativas 108

3.5 A mobilização da sociedade: aspectos do potencial de participação política 118

CAPÍTULO 4 O COMPUR E AS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICA URBANA NA CONSTRUÇÃO DE UMA EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA DE PLANEJAMENTO URBANO 125

4.1 O Conselho de Política Urbana: formação, composição e atribuições 127

4.1.1 A presença do Estado no Conselho de Política Urbana: Prefeitura e Câmara Municipal .. 134

4.1.2 A sociedade civil no COMPUR: os setores técnico, popular e empresarial 143

4.1.3 A sociedade aciona o Conselho de Política Urbana 153

4.2 Trajetória e reflexões sobre o papel do Conselho: destaque para as percepções dos conselheiros 158

4.3 A construção de um projeto de cidade: a capacidade do COMPUR de interferir na formulação das políticas urbanas 168

4.4 Deliberação e legitimidade: o reconhecimento do COMPUR 190

CAPÍTULO 5 AS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICA URBANA COMO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA 195

5.1 O desafio da I Conferência (1999): uma revisão comedida das leis 200

5.1.1 O processo da I Conferência dentro do Conselho de Política Urbana..... 206

5.2 A organização da II Conferência (2002): a cidade que somos e a cidade que queremos..... 210

5.2.1 Os investimentos na qualificação dos delegados..... 215

5.2.2 A atuação dos Grupos de Trabalho nas Pré-Conferências Temáticas e Regionais 220

5.2.3 Resultados da II Conferência: debates e encaminhamentos..... 234

5.2.4 Propostas de revisão da legislação urbanística..... 243

5.3 A realização da III Conferência (2009): organização e peculiaridades..... 254

5.3.1 A presença do Executivo e a posição dos setores na III Conferência 258

5.3.2 Questões, debates e decisões. O que passa pela Conferência e pelo COMPUR? 262

5.3.3 A produção do consenso na III Conferência: tensões, acordos e encaminhamentos 272

5.4 A relação entre as Conferências de Política Urbana e as Conferências da Cidade 281

CAPÍTULO 6 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS 287

6.1 Conclusões..... 287

6.2 Considerações Finais 309

REFERÊNCIAS 317

ANEXOS 331

Anexo A 331

Anexo B..... 335

INTRODUÇÃO

A participação no planejamento urbano é parte de um processo mais amplo de construção da democracia, entendida e experimentada para além das regras e procedimentos, não apenas como fórmula institucional normativa, mas como um avanço na consolidação de direitos, fundamentalmente o de participação e deliberação, práticas novas e difíceis de serem incorporadas na dinâmica política da vida social.

A dificuldade de efetivação das novas práticas políticas participativas se explica pela predominância de um modelo de democracia liberal,[4] amplamente adotado nas sociedades capitalistas e aplicado com perdas substanciais na realidade sociopolítica latino-americana. O fato se explica em grande medida devido à vigência longa e por vezes intermitente de regimes autoritários no continente, além da predominância de uma cultura política que historicamente excluiu parcelas significativas das sociedades dos processos decisórios.

O caso brasileiro é emblemático. Afora os vinte e um anos representados pela Ditadura Militar instaurada pelo golpe de 1964, a história política da República foi marcada por formas de centralismo e de autoritarismo, destacando-se: a presença militar na sua proclamação,[5] a formalização do modelo liberal elitista protagonizado pela vigência do poder oligárquico,[6] a experiência de governos populistas[7] no interstício entre 1930 e a interrupção democrática representada pelo regime de exceção implantado após 1964.

---

[4] Santos e Avritzer desenvolvem o tema ao abordarem sobre a concepção hegemônica de democracia (SANTOS; AVRITZER, 2005).

[5] A famosa frase do republicano Aristides Lobo ilustra o envolvimento inicial do povo brasileiro com a República: "O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditaram seriamente estar vendo uma parada" (cf. artigo escrito no dia 15, e publicado no *Diário Popular*, de 18 de novembro de 1889).

[6] Alfredo Bosi (1992) fala de um liberalismo oligárquico brasileiro presente desde o período monárquico, atuando em defesa da abolição e da proclamação da República. Um liberalismo parcial e seletivo de uma elite que, no início da República, se misturava aos adeptos do positivismo comtiano, defensores pós-1930 de um projeto de capitalismo para o país.

[7] Marilena Chauí (2004) identifica populismo como um poder pensado e realizado sob a forma da tutela e do favor, em que o governante detém o poder e o saber sobre o social e a lei, privando os governados do conhecimento do mundo sociopolítico. No Brasil, o "getulismo" é representativo de uma fase pós-República Velha. Capelato (1998) explica que, na América Latina, o fenômeno populista ocorre em função da emergência das classes populares no cenário político. E, ao tratar do tema pelo uso da propaganda, a autora mostra como a construção de um imaginário coletivo no Brasil nessa fase estabeleceu uma cultura política que redimensionou o conceito de democracia para uma

O novo quadro político-institucional, desenhado pela retomada da democracia, tem como marco jurídico a Constituição de 1988. Ultrapassadas duas décadas de sua promulgação, as novas bases legais ainda geram polêmicas ao provocarem interpretações divergentes[8] das mudanças instituídas, ao mesmo tempo em que sinalizam importantes diretrizes políticas pelo caráter prodigioso que assumiu a Constituição em prol de instituir e favorecer a participação da sociedade civil em processos decisórios de governo sobre políticas públicas.

Ao transformar os municípios em entes federativos, a Constituição Federal de 1988 favoreceu uma maior integração entre as esferas de governo. Na esteira dessas transformações jurídico-políticas, foram promulgadas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, em um cenário democrático em que as cidades ganham relevância por representarem o *lócus* onde acontece mais diretamente a relação do Estado com a sociedade.

As novas diretrizes constitucionais representam uma mudança significativa na concepção de cidade, apresentando-se como um novo e amplo repertório conceitual associado à ideia básica de consolidação da cidade como um direito, tendo por princípio e meta a função social da cidade e da propriedade urbana. Nesse cenário onde a sociedade civil ganha relevância, ocorre uma mudança de concepção sobre planejamento e gestão urbanos. Os conselhos criados para lidar com as questões urbanas entram no rol das experiências de encontros entre a sociedade civil e o Estado,[9] com potencial propositivo para a aplicação e revisão das leis urbanísticas. Organizados como conselhos de política urbana ou conselhos das cidades, essas esferas voltam-se para a formulação das legislações municipais e atuam no controle das políticas urbanas. O amparo para a existência desses conselhos encontra-se nos capítulos 182 e 183, regulamentados pela Lei 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Os avanços constitucionais citados resultaram da luta empreendida pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana.[10]

---

concepção particular de representação política e de cidadania via controle ideológico da imagem, dos discursos e das leis.

[8] No espaço Tendências / Debates da *Folha de São Paulo* de 04/10/2008, cujo tema era "O saldo da Constituição de 1988", o artigo de Dalmo de Abreu Dallari defende o caráter democrático e progressista da Carta Constitucional. Já Ney Prado considera a Constituição de 1988 um entrave ao desenvolvimento do país (Dalmo de Abreu Dallari é Professor Emérito da Faculdade de Direito da USP e Ney Prado era, na época, presidente da Academia Internacional de Direito e Economia).

[9] Em seu estudo sobre os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil, Tatagiba (2002) desenvolve a ideia de "encontros", ao analisar a relação entre a sociedade civil e o Estado nessas esferas públicas compartilhadas.

[10] "O movimento pela reforma urbana elege como seu interlocutor privilegiado o Estado nas suas diferentes instâncias: executivo, legislativo e judiciário e nas diferentes esferas: nacional, estadual e municipal. Prioriza como interlocutor o poder local por compreendê-lo como o lugar da administração dos conflitos. [...] O ideário da Reforma

A possibilidade de superação do planejamento urbano de natureza normativa[11] para uma versão participativa pressupõe a existência de espaços de consulta e de deliberação sobre políticas e a adoção de mecanismos de controle das intervenções e dos serviços urbanos. Investimentos em pesquisa[12] têm sido feitos, focalizando a formação e atuação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas, dos Orçamentos Participativos e de outras modalidades de espaços públicos; esforços que trazem novas interpretações e evidenciam a importância do tema democracia participativa, dando visibilidade a investigações importantes relacionadas às experiências participativas no âmbito municipal.

Esta tese se inclui entre os trabalhos voltados para esse tema e tem por objetivo entender a cidade como um direito, tomando a participação no planejamento urbano como um exercício capaz de solidificar espaços decisórios democráticos.

O recorte empírico da pesquisa está voltado para o potencial político das esferas de participação, tendo como objeto o Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR e as Conferências de Política Urbana, esferas instituídas pelo Plano Diretor de 1996 em Belo Horizonte.

Urbana não nega mecanismos de planejamento. Considera, porém, que estes devem ser compreendidos como gestão e articulação política e não apenas como uma solução técnica do urbanismo. Afirma que o planejamento urbano não pode ser entendido como um modelo de ordenamento racional do território em que as contradições e conflitos são compreendidos como desvios do modelo, mas devem ser compreendidos na dinâmica política da produção e consumo da cidade" (RODRIGUES, 1993, p. 111-113).

[11] O sentido normativo de planejamento aqui utilizado indica o formato tecnocrático que se baseia fundamentalmente na elaboração de planos e leis distanciados dos verdadeiros interesses e necessidades dos cidadãos usuários e promotores do desenvolvimento das cidades. Nas interpretações sobre o tema, os autores usam terminologias diferentes para se referir a esse sentido normativo. Em síntese, o propósito normalmente é apontar o caráter mais técnico e fortemente marcado pelo controle do modelo normativo assumido pelo Estado (AZEVEDO, 1994; MARICATO, 2000; SOUZA, 2005).

[12] Duas referências importantes de investimento em pesquisas abrangentes são: Projeto de pesquisa "Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil" – parte do projeto internacional Civil Society and Governance, desenvolvido em 22 países, sob coordenação do Intitute of Development Studies – IDS da Universidade de Sussex – Inglaterra, financiado pela Fundação Ford (DAGNINO, 2002, p. 7). Outro projeto foi Observatório das Metrópoles – originou-se no projeto Avaliação da Conjuntura Social e do Desempenho das Políticas Públicas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, cujo objetivo era analisar as transformações do quadro de carências e desigualdades sociais na RMRJ ao longo da década de 80, com base nos dados desagregados das PNADs, e foi financiado pelo Banco Mundial/Prefeitura do Rio de Janeiro. Hoje reúne 200 pesquisadores de 51 instituições dos campos universitário (programas de pós-graduação), governamental (fundações estaduais e prefeitura) e não governamental, sob a coordenação conjunta do IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. As Instituições reunidas hoje no Observatório das Metrópoles vêm trabalhando de maneira sistemática sobre 15 metrópoles e uma aglomeração urbana: Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Recife, Salvador, Natal, Fortaleza, Belém, Florianópolis, Santos, Vitória, Brasília e a aglomeração urbana de Maringá. Disponível em: http://web.observatoriodasmetropoles.net/. Acesso em: 20 mar. 2010.

A proposta de investigação voltou-se para o entendimento da dinâmica participativa em Belo Horizonte, uma das cidades-referência na aplicação do Orçamento Participativo no Brasil,[13] considerando o processo histórico e os fundamentos do planejamento participativo desenvolvido na cidade.

A capital mineira possui uma história de planejamento desde sua origem quando foi projetada para ser uma cidade moderna pela Comissão Construtora da Nova Capital, coordenada por Aarão Reis em 1897. Transformou-se em cidade-núcleo da Região Metropolitana em 1973, exercendo influência e sendo também afetada pelas cidades que constituem o conjunto da região. O trajeto histórico do planejamento urbano pesquisado envolve as estruturas administrativas aprovadas e adotadas, as transformações na regulação urbana instituídas e os planos urbanísticos concebidos para nortear o planejamento e a gestão da cidade.

Na análise do Conselho Municipal de Política Urbana, buscou-se entender: o desenho institucional criado, seu desempenho no processo de aplicação e revisão da legislação urbanística do Município, sua capacidade de intervir na definição e aplicação das políticas urbanas, incluindo na abordagem sua legitimidade em relação ao poder público e à sociedade.

A realização das Conferências de Política Urbana foi entendida como parte das atribuições do Conselho de Política Urbana. O propósito da análise das Conferências foi relacionar seu potencial de mobilização social, como fórum que discute a cidade, com a efetividade dos resultados desses eventos para a revisão das leis e para o amadurecimento da participação democrática no planejamento urbano.

Os instrumentos metodológicos utilizados na pesquisa contemplam o entrecruzamento de recursos quantitativos e qualitativos. A preocupação foi de não apenas colher informações, mas produzir dados que pudessem caracterizar melhor os sujeitos envolvidos na relação entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

> [...] os dois tipos de abordagem quantitativo e qualitativo se mostram complementares, convergindo para o melhor conhecimento do problema. A articulação das duas abordagens possibilita um aprofundamento cada vez maior das facetas do objeto de estudo. O conhecimento qualitativo é imprescindível para que se realize em seguida o conhecimento quantitativo. As técnicas qualitativas desvendam os predicados de uma sociedade e de suas divisões internas (QUEIROZ, 1999, p. 18).

[13] Existem estudos consagrados sobre experiências de Orçamento Participativo no Brasil (AVRITZER; NAVARRO, 2003; AVRITZER, 2002; AZEVEDO, 2003; CUNHA, 2007; FARIA, 2007; MARQUETTI, 2007).

A base qualitativa da pesquisa ancorou-se no uso de fontes orais,[14] tendo sido realizadas vinte e quatro entrevistas no formato aberto, englobando como informantes: profissionais especializados dos governos, das instituições de ensino superior, além de vereadores e lideranças, tanto de organizações civis populares como de entidades privadas ligadas à economia local, destacando-se comércio e construção civil. O critério definido para a escolha dos entrevistados foi a atuação deles como conselheiros no mandato de 2005-2007, devido ao fato de parte significativa dos representantes dessa fase possuir uma visão mais ampla da atuação do Conselho, por conhecerem o processo desde a sua institucionalização em 1997. Foram entrevistados todos os representantes que compõem o Conselho de Política Urbana: os conselheiros dos setores popular, técnico e empresarial, incluindo representações do Executivo e do Legislativo.

A realização da III Conferência Municipal de Política Urbana em 2009 colocou em cena novos sujeitos, tornando-se importante para a investigação a ampliação das entrevistas. Em uma segunda etapa do levantamento oral, foram selecionados como informantes os delegados dos setores popular, técnico e empresarial, tendo sido escolhido um representante mais atuante de cada setor. Com o intuito de aprofundar o entendimento do processo, essas lideranças foram procuradas após a aprovação da Lei 9959/2010, para apresentarem suas impressões sobre os encaminhamentos relativos à aprovação dos resultados da Conferência. Considerou-se relevante a realização de entrevistas também com técnicos do Governo e com a presidente do IAB de Minas Gerais, devido a sua atuação na Conferência como delegada do setor técnico, e principalmente por enriquecer a análise sobre o momento pós-conferência, ao apresentar posição crítica sobre os encaminhamentos dados ao Projeto de Lei na Câmara Municipal.

Durante a investigação verificou-se a necessidade de incluir a percepção de um número maior de agentes envolvidos na dinâmica participativa do planejamento em Belo Horizonte; não sendo possível realizar tal ampliação por meio das entrevistas, optou-se pela realização de um Survey. O uso desse recurso quantitativo exige o estabelecimento de categorias de caráter qualitativo para ser formatado, em função do qual foi estabelecido que o público da pesquisa seria composto de lideranças do setor popular que atuaram como delegados na II Conferência de Política Urbana. A opção pelos delegados dessa Conferência se justifica em função dela ter

[14] “Os relatos orais ou entrevistas abertas, principal suporte instrumental de uma prática de investigação social de ordem qualitativa” (TRIGO; BRIOCHE, 1999, p. 25).

acontecido no ano de 2002, fato que favoreceu a localização dos entrevistados, devido também à abrangência e à condição polêmica desse evento.

O universo da pesquisa de campo restringiu-se aos delegados representantes do setor popular da sociedade civil na II Conferência em função de ser possível, por meio dessas lideranças, produzir dados que abrangessem as regiões administrativas que compõem a cidade. O objetivo da aplicação do Survey[15] foi levantar informações acerca de como os delegados desse setor se comportaram ao atuarem como representantes da sociedade civil em um espaço público que interfere no funcionamento da cidade. Por meio da pesquisa de campo, buscou-se avaliar as percepções dessas lideranças sobre a participação política, e como essas representações da sociedade avaliam a situação de Belo Horizonte no cenário democrático mais amplo do país. O modelo do Survey foi construído de forma a produzir dados que caracterizam os participantes do setor popular, avaliando a qualidade da participação desses delegados nas atividades da II Conferência, incluindo a percepção deles sobre a atuação dos técnicos da administração municipal no evento. A pesquisa de campo foi realizada por amostragem, perfazendo um total de 58 dos 114 representantes do setor popular das nove regiões administrativas de Belo Horizonte. Na tentativa de qualificar o levantamento de campo, via aplicação de questionários, buscou-se registrar aspectos relevantes da percepção dos delegados através da construção de um relatório de campo enriquecido com entrevistas.

Os resultados da aplicação da metodologia de Survey, ao serem cruzados com a análise da documentação sobre o evento e com as informações colhidas por meio de entrevistas, permitiram uma leitura da participação democrática em Belo Horizonte por ângulos diferentes.

Com o intuito de captar detalhes do funcionamento dos espaços públicos pesquisados, a observação participante foi outro instrumento usado na investigação. Foram acompanhadas reuniões do Conselho Municipal de Política Urbana e as etapas da III Conferência. A observação dos cursos de capacitação e a participação nos Grupos de Trabalho e nas plenárias deliberativas da III Conferência foram fundamentais para a compreensão de como funciona esse foro de revisão das leis de Belo Horizonte. Mesmo não tendo sido o recurso principal para o desenvolvimento das análises, a observação *in loco* permitiu uma maior aproximação, por meio

[15] Na Tese são apresentados dados referentes à aplicação de Survey, tendo como público os delegados representantes do setor popular na II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte – MG, realizada em Janeiro de 2009.

de um olhar de perto, importante instrumento qualitativo que favorece a inserção do sujeito investigador em meio aos demais sujeitos[16] alvos da investigação.

A opção metodológica pelo entrelaçamento dos recursos de investigação tem como inspiração a sociologia reflexiva proposta por Pierre Bourdieu (2001). O propósito desse modelo investigativo é a liberdade de método, articulando-se instrumentos diversos de pesquisa, tais como: análise documental, entrevistas, dados estatísticos e outros recursos. A liberdade de uso e aplicação das técnicas de investigação deve, contudo, segundo Bourdieu, obedecer a uma vigilância epistemológica para que o investigador não perca a capacidade de controlar e relacionar o método aos fundamentos teóricos da pesquisa.

As observações de campo foram articuladas às informações coletadas por meio de entrevistas, cruzadas com a análise dos documentos. Dentre os documentos usados, as atas representaram o recurso principal para o entendimento da dinâmica de funcionamento e atuação do Conselho Municipal de Política Urbana. Foram analisadas todas as atas, desde sua criação oficial em 1997 até 2008. As atas do ano de 2009 e 2010 não foram incluídas porque a Secretaria Executiva do Conselho não as havia disponibilizado até a data de levantamento e análise feitos para a construção do trabalho de pesquisa. Completando os documentos referentes ao Conselho, foi importante avaliar o regimento interno[17] e suas alterações definidas em decretos do Executivo, bem como as atas de eleição dos delegados.

A legislação urbanística principal de Belo Horizonte foi analisada, e é composta pela Lei do Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo aprovadas em 1996, incluindo as leis que oficializaram as revisões. Foram analisados também outros documentos referentes aos planos urbanísticos, como o Plano de Ação de 1984[18] e o Plano de 1994, mais conhecido como BH 2010 e que antecedeu ao Plano Diretor de 1996, documentos não transformados em lei na Câmara Municipal. Importantes também foram a Lei Orgânica do Município e as leis

[16] Minayo (1998), em sua abordagem sobre a pesquisa social, destaca o caráter essencialmente qualitativo do objeto das Ciências Sociais, destacando a identidade entre sujeito e objeto, ou a relação entre sujeitos na investigação social, pois o observador é da mesma natureza que o objeto.

[17] O Regimento Interno foi aprovado pelo Decreto Lei de n. 9330 de 25 de agosto de 1997. As alterações aconteceram nos anos de 2001, 2003 e 2009:
Deliberação Normativa DN/COMPUR - 02/2003 68ª Reunião Ordinária 30/01/2003. Altera e consolida o Regimento Interno do Conselho Municipal de Política Urbana.
Alterações introduzidas pelo Decreto nº 10.516, de 20 de fevereiro de 2001.
Regimento Interno Consolidado atualizado com base nas deliberações DN/COMPUR 04/2008 e DN/COMPUR 02/2009.

[18] O Plano de Ação de 1984 foi transformado em Projeto de Plano Diretor em 1988.

responsáveis pela oficialização das Reformas Administrativas aplicadas desde 1983 pela Prefeitura de Belo Horizonte.

Os documentos principais foram os anais referentes à primeira e à segunda Conferência Municipal de Política Urbana. Da III Conferência, foram analisadas as propostas aprovadas pelos delegados, comparadas com os artigos do Projeto de Lei n. 820/09, e a Lei n. 9.959/10.

A tese constitui-se de cinco capítulos, nos quais os temas *planejamento* e *políticas urbanas* são tratados no sentido de se captar convergências e tensões inerentes ao processo legal e decisório sobre as intervenções urbanas, entendendo o Conselho e a realização das Conferências como espaços potenciais de ação política e de maturação das experiências democráticas.

No primeiro capítulo, intitulado: *Paradoxos da Democracia: os desafios do processo de construção democrática na cidade*, o planejamento participativo é tomado como objeto de investigação e analisado a partir do marco teórico estabelecido para a fundamentação da pesquisa.

No segundo capítulo, denominado: *Cidades: planejamento urbano e gestão sob nova orientação jurídico-política e institucional*, são apresentadas as transformações e os debates teóricos em torno das mudanças institucionais decorrentes da nova base legal estabelecida em 1988. Destacam-se: a descentralização política, os procedimentos e reflexões sobre a reforma do Estado, os estímulos e as formas assumidas pela participação política. Foram abordadas também as novas institucionalidades relacionadas à gestão e ao planejamento das cidades, tais como a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, instâncias responsáveis pela realização das Conferências das Cidades.

Na sequência, o conteúdo do terceiro capítulo: *Implicações das mudanças jurídico-políticas e institucionais na realidade de Belo Horizonte* refere-se à trajetória do planejamento urbano em Belo Horizonte, destacando-se as leis adotadas para a regulação urbana, os planos anteriores ao Plano Diretor de 1996 e as estruturas da administração pública, aplicadas a partir de 1983.

Nos capítulos finais, intitulados: *O COMPUR e as Conferências de Política Urbana na construção de uma experiência democrática de planejamento urbano* e *As Conferências de Política Urbana como espaço de participação democrática*, são abordados detalhadamente o foco principal do estudo sobre o planejamento participativo em Belo Horizonte, o funcionamento do Conselho Municipal de Política Urbana e as Conferências Municipais de Política Urbana.

As interpretações sobre os resultados da pesquisa foram apresentadas nos capítulos, tendo sido expostas as percepções de todo o processo investigativo no formato de conclusões e considerações finais, com o propósito de distinguir as posições conclusivas dos conteúdos emergentes que demandariam recortes específicos para aprofundamento.

CAPÍTULO 1

PARADOXOS DA DEMOCRACIA: OS DESAFIOS DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA NA CIDADE

Ao tratar dos paradoxos da democracia moderna, Bobbio conclui que "a democracia é uma prática extremamente complexa que recusa improvisações, generalizações fáceis e inovações mais ou menos engenhosas" (BOBBIO, 1979, p. 38). O autor conceitua democracia como um termo de muitos significados, prevalecendo o entendimento de democracia como o conjunto de regras que permite a mais ampla e mais segura participação da maior parte dos cidadãos.

Contemporaneamente, esses múltiplos significados convergem para uma retórica universalizante que torna a democracia o regime por excelência a ser adotado pelos Estados-Nações, embora sua prática guarde as singularidades dos significados e aplicações dados a ela em cada experiência nacional, regional e local.

Um dos paradoxos mais evidentes da democracia no contexto contemporâneo é a oposição entre o fortalecimento do sentido universalista de bem comum, e a tendência ao particularismo como expressão de um individualismo exacerbado. No capitalismo globalizado, a onipresença do mercado[19] tem favorecido o particularismo em detrimento do universalismo. Impõe-se um modelo de liberalismo que preconiza o mercado e estabelece os contornos de um funcionamento subalterno do Estado. Contudo, a expansão de regimes democráticos, ao mesmo tempo, tem estimulado o reposicionamento e a valorização da sociedade civil, situação que favorece a defesa e aplicação de experiências de democracia participativa. A sociedade civil nesse novo arranjo é o espaço onde ocorrem as mediações do debate político, onde se constroem as concepções de mundo. Na conceituação de Nogueira (2003), a sociedade civil é o lugar de luta no qual se formam vontades coletivas, onde são construídos os projetos globais de sociedade, onde se evidencia a capacidade de direção ético-política, lugar das disputas de poder e de dominação (NOGUEIRA, 2003, p. 224).

[19] O processo de democratização se deixou capturar por um antiestatismo neoliberal, e tem prevalecido uma forte imposição do mercado (NOGUEIRA, 2003, p. 218).

As questões levantadas por Bobbio (1979) sobre as contradições permanentes da democracia se apresentam como importantes elementos para o entendimento do cenário político recente. O autor aborda como contradições: a ampliação da burocracia em processos democráticos, o tecnicismo da sociedade industrial em meio à sociedade dos cidadãos e o contraste entre democracia e sociedade de massas.[20] No entendimento de Bobbio (1979), o Estado cresce em dimensão em uma sociedade democrática, na qual se proclama a igualdade jurídica de todos. As funções do Estado são ampliadas, alargando-se os limites da administração pública, novas relações se estabelecem entre os cidadãos e os representantes da administração pública. Paralelamente, ocorre o aumento dos problemas que requerem soluções técnicas. Manifesta-se, segundo ele, uma contradição, pois o protagonista da sociedade industrial é o técnico e o da sociedade democrática é o cidadão, em uma tendência das decisões se tornarem cada vez mais técnicas e menos políticas. Situação também destoante ocorre entre o valor dado à liberdade, à politização e à reflexão na aplicação da democracia em meio ao avanço da massificação, onde impera o conformismo e a despolitização.

A racionalidade da eficiência tem se manifestado de forma dominante, a ponto de a ideia da agilidade gerencial se sobrepor aos anseios e conquistas da participação política, fato que tem motivado estudos empíricos sobre como o paradoxo da relação entre democracia e burocracia se desenvolve nas práticas dos governos em diferentes esferas, destacando-se o funcionamento das administrações locais.

As reflexões de Tatagiba (2006) sobre os marcos da democracia gerencial na articulação entre sociedade civil e sociedade política ajudam na compreensão de como o desenvolvimento das políticas públicas tem se dado sob tais orientações. A pesquisadora explica como o ideário participacionista em vigor e em expansão atualmente foi incorporado pela nova proposta gerencial. O resultado da prática participativa adotada no modelo gerencial é o pragmatismo de resultados, tendente à despolitização.

A legitimidade alcançada pela lógica gerencial e os avanços da democracia participativa denotam a existência de concepções e proposições diferentes em disputa. O tecnicismo e a massificação disseminados contemporaneamente como regra de funcionamento da sociedade

[20] Arendt (1997) mostra que o advento da modernidade provocou o nascimento da sociedade e do Estado e, como resultado dessa transformação, ocorre a redefinição de sentido e de prática do que é público e privado. A emergência da sociedade de massa, segundo ela, trouxe a universalização da ideia de liberdade e de igualdade tratada abstratamente na lei. O resultado foi o estabelecimento de nova relação entre privado e público sustentada em pressupostos individualistas, deformando-se o sentido de bem comum**.**

capitalista se impõem no campo político também como proposta democrática, em contraposição ao entendimento e à aplicação da democracia como participação política voltada para o debate público sobre ações que envolvem interesses e afetam o bem comum. Dada a força dos discursos e dos projetos defendidos por essas tendências, o confronto entre essas concepções penetra o Estado e a sociedade, alcançando as organizações políticas convencionais e as novas esferas públicas, por vezes os modelos se misturam e geram aplicações de fórmulas híbridas. Esse quadro recente das experiências políticas torna os estudos empíricos mais difíceis e desafiadores.

A proposta participativa de democracia tem se manifestado por meio dos espaços públicos[21] que representam experiências onde os membros da sociedade civil praticam sua capacidade de interferir nos processos de tomada de decisão, influenciando na significação do que é compartilhado como bem comum; neles podem ser consolidadas as bases éticas importantes ao processo de construção democrática. Nos espaços públicos podem também ser referendadas decisões e procedimentos que atendem a grupos e agentes políticos que, muitas vezes, dispõem de condições melhores no debate ou na composição de forças determinantes nas tomadas de decisões de interesse coletivo. Portanto, nessas esferas não existe linearidade, prevalecem divergências e esforços de negociação em torno de consensos tensos, devido à diversidade dos atores e às concepções diferentes de sociedade defendidas.

As cidades apresentam-se em meio ao quadro geral das transformações contemporâneas, brevemente expostas, como um rico cenário da tensão entre projetos diferentes de sociedade; nelas os significados da política[22] ganham maior visibilidade e a relação entre o Estado e a

[21] Arendt (1997) explica que o público denota que o que vem a público pode ser visto e ouvido, o que nos garante a realidade do mundo e de nós mesmos. “A esfera pública, enquanto mundo comum, reúne-nos na companhia uns dos outros, contudo evita que colidamos, uns com os outros, por assim dizer” (ARENDT, 1997, p. 62). Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) demonstram a relevância do resgate contemporâneo do espaço público, favorecendo a publicidade, a manifestação do que está oculto, da exposição de opiniões, valores e princípios antes mantidos no âmbito privado. Garcia (2008), inspirando-se em Gomes (2006) e Jovchelovith (2006), argumenta que a esfera pública refere-se ao debate em si e não ao lugar onde ocorre o debate e que sempre está associada à relação público e privado. A autora mostra que na abordagem do tema há uma distinção entre esfera pública e espaço público. A primeira referindo-se a uma arena institucionalizada de discussão, e o segundo entendido como ambientes variados de negociação entre atores, que levarão decisões para as esferas públicas. No entanto, existem abordagens teórico-empíricas que não fazem distinções entre ambos.

[22] Em Gramsci (1978, *apud* COUTINHO, 2006), o conceito de política aparece em duas acepções: ampla e restrita. Na ampla, a política é identificada com liberdade, como universalidade, tudo é política, ou seja, todas as esferas do ser social são atravessadas pela política. Na forma restrita, prevalece o comportamento formal da política, historicamente transitório. Weber (1999), em *Economia e Sociedade*, conceitua política como a tentativa de participar do poder ou de influenciar na distribuição do poder, envolvendo interesses, conservação e deslocamentos de poder. A análise weberiana parte da relação entre dominação e legitimidade e um dos seus pontos polêmicos é, ao entender o poder e a política na perspectiva do Estado, tomá-lo como uma empresa.

sociedade civil se expõe mais claramente para compreensão. Ao tomar a cidade como cenário privilegiado para análise da democracia participativa nesta pesquisa, reconhece-se a sua posição como o lugar onde ocorrem múltiplas relações, ambiente que expõe mais flagrantemente as estruturas políticas, as institucionalidades concebidas e aplicadas. As cidades na interpretação de Lefebvre (2001) representam o teatro da gigantesca metamorfose que expõe o funcionamento da sociedade capitalista e nelas concentra-se o que faz uma sociedade. De acordo com o autor, a existência urbana se confunde com a existência política.

A democracia se consolidou historicamente sustentada em bases liberais, viabilizada por normas legais e estruturas institucionais, referendadas pelo voto e praticadas em modelos de representação política formal. As críticas às definições e práticas que reduzem a democracia a uma fórmula institucional são desenvolvidas em vasta literatura, por autores que apresentam outro significado da política como campo de forças onde se defrontam interesses divergentes e onde se constroem concepções compartilhadas e pactos como possibilidades novas da democracia (SANTOS; AVRIZER, 2002; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Trabalhar-se-á nesta pesquisa com um entendimento de democracia que ultrapassa a versão de tê-la como um conjunto de regras normatizadoras do acesso dos cidadãos a escolhas políticas, abstratamente iguais na lei. A ideia norteadora a ser utilizada na análise da realidade investigada parte da compreensão da democracia como comportamento, portanto, como manifestação de traços culturais, atravessada pelas representações e significações construídas socialmente. Dessa forma, a democracia é vista como prática social, referenciada em valores, apresentando-se em gradações diferenciadas, com avanços e recuos, construções e desconstruções compartilhadas, estabelecida por meio de disputas, enfim, um exercício político.

1.1 O aprendizado político na expansão da cultura democrático-participativa

A racionalidade competitiva tem se mostrado como característica de comportamento da sociedade. As disputas individualizadas têm sacrificado enormemente a construção da vontade coletiva e de princípios compartilhados capazes de fortalecer o significado de público e, consequentemente, de bem comum. Nogueira (2003), ao argumentar sobre como o conceito de

sociedade civil tem se difundido nesse contexto, mostra que a realidade de um mundo interligado economicamente passa pela ampliação das redes de comunicação e de informação.

Ao mesmo tempo em que se expande um novo individualismo,[23] ganha importância a atuação da sociedade civil, e ocorre uma revalorização do público para além das funções e da atuação do Estado. Talvez essa concomitância represente o paradoxo político estrutural mais recente das democracias, apresentando variações de acordo com a solidez da sociedade civil em cada realidade.

A democracia do tipo liberal veio se fazendo dominante, sustentada pelo modelo representativo, emoldurada pela racionalidade normativa e pela ideia da organização de mecanismos institucionais eficientes, sem o envolvimento direto dos cidadãos nos processos decisórios. A democracia participativa se faz nova em meio ao tipo dominante liberal, quebra a lógica do privilégio decisório, disseminando-se práticas de compartilhamento entre o Estado e a sociedade em espaços públicos. O debate torna-se uma experiência nos encontros entre governantes e governados, nas tomadas de decisões sobre os interesses públicos.

Santos e Avritzer (2005), ao tratarem das concepções não hegemônicas da democracia na segunda metade do século XX, referem-se a uma nova gramática histórica, determinada sócio-historicamente, portanto, construída em novos arranjos que alteram tradições estabelecidas, incitando novas determinações, normas e leis. “Pensar a democracia como ruptura positiva na trajetória de uma sociedade implica abordar os elementos culturais dessa mesma sociedade” (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 52).

Pereira (2007) trabalha as teorias democráticas em torno dos modelos liberal e participativo, e explica:

> Em contraponto ao modelo liberal representativo, o modelo participativo se desenvolve com o intuito de promover uma visão maximalista da democracia, procurando levar a idéia de participação para além do voto eleitoral periódico, buscando encontrar novos espaços, institucionalizados ou não, de participação política, além da busca por um maior controle das decisões estatais através de mecanismos de prestação de contas (PEREIRA, 2007, p. 426).

Na construção democrática os avanços e recuos sempre ocorrem no confronto entre particular e universal. A relação entre o indivíduo e o coletivo é a relação entre particularismo e

[23] Bendassolli (2000) fala sobre um novo individualismo, responsável por uma fragmentação da existência e da perda da centralidade das referências políticas e sociais, em uma conjuntura recente onde prevalece a competição.

universalismo. Bornheim (2003) explica que a vontade das singularidades parte de realidades transindividuais. Dessa forma, o indivíduo está desde sempre inserido no universal. O autor conclui que a educação sempre se faz para o universal. Toda pedagogia tende a realizar o indivíduo enquanto vida universal e tal processo de universalização leva à interpretação de Hegel, de que o indivíduo só tem objetividade e eticidade como membro do Estado.

Em Gramsci (1978), a relação pedagógica existe em toda a sociedade como troca, cada um se modifica na medida em que modifica o mundo; o agir é sempre um agir político,[24] pois tudo é político. A passagem para um momento ético-político pressupõe a superação do individual, a construção de concepções compartilhadas, a conformação de nova cultura.

A tarefa educativa do Estado representa, em termos concretos, a opção por ações que favoreçam a interlocução com a sociedade civil na sua forma diversa.[25] Essa tarefa pode ser viabilizada quando intelectuais ou profissionais especializados que atuam nos quadros dos governos assumem posição determinante na formulação de instrumentos e metodologias que favorecem os encontros em esferas públicas compartilhadas.

Em cenários políticos democráticos, a penetração de organismos civis nas estruturas institucionais do Estado, o contato entre as representações dos governos e das organizações sociais nas esferas públicas têm gerado a transformação de ambos. Nesse aspecto, os governos são levados a se prepararem para o enfrentamento das novas demandas, redefinem-se burocracias e muitos profissionais de governo assumem papel fundamental na concepção de metodologias e de procedimentos na aplicação de experiências participativas. Em alguns casos, a organicidade desses profissionais torna-se peça determinante para o aprimoramento do aprendizado político, tanto das equipes técnicas atuantes nos setores de governo envolvidos nas práticas participativas como dos representantes dos organismos civis presentes nas esferas decisórias.

---

[24] Gramsci vê o individualismo como "apoliticismo". "O 'gesto pelo gesto', a luta pela luta, etc., e especialmente o individualismo estreito e mesquinho que não passa de uma satisfação caprichosa de impulsos momentâneos, etc." (GRAMSCI, 1978, p. 21). A passagem da satisfação das necessidades ao comportamento ético-político envolve superações e momentos críticos: o entendimento de participar de uma concepção de mundo imposta, a construção de uma concepção própria e posteriormente a construção compartilhada.

[25] O Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática identifica sociedade civil recobrindo "um amplo leque de experiências, que vão desde as organizações recreativas, desportivas até as entidades filantrópicas e assistenciais, os diversos grupos de manifestação cultural, as organizações empresariais, as associações de defesa dos direitos humanos de maneira geral, incluindo as ONGs e os diferentes movimentos sociais. Neste sentido, a sociedade civil configura-se como um amplo e diverso conjunto de experimentações de organização política, que abriga diferentes objetivos e projetos" (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998-1999, p. 13-14).

1.2 Democracia no lugar. A transformação da cidade em um direito!

A cidade, na afirmação de Chouay (1999), desde sua origem, apresenta-se como o local onde ocorrem as trocas de bens, de informação e de afetos. Representa, mesmo com as transformações impostas pela industrialização, a união indissociável do que os romanos chamavam de *urbs*, como território físico, e *civitas*, expressão da existência de uma comunidade de cidadãos que a habitam.

"O sujeito da história é incontestavelmente a cidade" (LEFEBVRE, 2001, 49). O autor vê a cidade como um sujeito coletivo que concentra o que faz uma sociedade.

> A cidade é um porto seguro para o viajante, um ponto de confluência, um espaço protegido. Essas características estão associadas ao reverso, pois a cidade é também o foco de difusão, local de partida, área de lazer e de violência. Ou seja, a cidade é fluxo de informação, de comércio e de relações. Tem papel social de juntar pessoas de diferentes interesses, credos, origens, em torno de um elemento comum que viabiliza e estimula o desenvolvimento dessas relações (BARROS, 2006, p. 101).

> Segundo o ponto de vista deste artigo, a cidade é algo mais do que um amontoado de homens individuais e de conveniências sociais, ruas, edifícios, luz elétrica, linhas de bonde, telefones etc.; algo mais do que uma mera constelação de instituições e dispositivos administrativos – tribunais, hospitais, escolas, polícia e funcionários civis de vários tipos. Antes a cidade é um estado de espírito, um corpo de costumes e tradições e dos sentimentos e atitudes organizados, inerentes a esses costumes e transmitidos por essa tradição. Em outras palavras, a cidade não é meramente um mecanismo físico e uma construção artificial. Está envolvida nos processos vitais das pessoas que a compõem; é um produto da natureza, e particularmente da natureza humana (PARK, 1967, p. 29).

As conceituações, identificações e tentativas de explicar a natureza, o desenvolvimento, o significado e os usos que se fazem da cidade são diversas no campo das ciências sociais,[26] da arquitetura, da engenharia e da própria filosofia.

"A cidade moderna não é invenção do capital, como a própria modernidade também não é." João Antônio de Paula (2006, p.29) afirma, explicando que a associação normalmente feita entre ambos é parte de uma ideologia construída no capitalismo que tem apagado sentidos originais da cidade, tais como o de espaço da liberdade e de solidariedade. Importante também é distinguir cidade e urbano. O urbano representa uma sociedade em processo, uma realidade em

[26] Identificações do urbano são feitas por Louis Wirth na abordagem sobre o urbanismo como modo de vida, por Max Weber na conceituação e categorização da cidade e por Georg Simmel na análise sobre a metrópole e a vida mental, na obra organizada por Otávio Velho (1967) sobre o Fenômeno Urbano.

expansão que produz "[...] novos espaços, fluxos, centralidades e temporalidades para além da tradicional circunscrição da cidade" (PAULA, 2006, p. 29).

Contemporaneamente, o incessante movimento de se fazer da sociedade urbana ganha dimensões de virtualidade, erigem-se megalópoles e as cidades ganham posição distintiva no cenário capitalista globalizado. O protagonismo das cidades, ou de algumas cidades, foi interpretado por Castells e Borja pela ideia de cidades como atores políticos.[27] Interpretação criticada por Vainer (2000) ao mostrar que a cidade transformada em ator político se apresenta, ou é apresentada, como um bloco coeso. A composição diversa, conflituosa e os contornos políticos que interferem na dinâmica das cidades desaparecem em prol da imagem de cidade, mescla de mercadoria, empresa e pátria.

> Embora se saiba que as cidades modernas sempre estiveram associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista, que a exploração da propriedade do solo não seja um fato novo e que haja uma relação direta entre a configuração espacial urbana e a produção ou reprodução do capital, há algo de novo a registrar nessa fase do capitalismo em que as cidades passaram elas mesmas a ser geridas e consumidas como mercadoria (VAINER, 2000, p. 26).

A democracia é parte das transformações que afetam as cidades. Santos e Avritzer (2005) verificam que o processo de globalização tem suscitado uma nova ênfase na democracia local. Ocorrem, de acordo com os autores, variações de democracia no interior do Estado-Nação. Manifestações da democracia participativa estão acontecendo de um modo geral nos países, inclusive nos que apresentam um histórico de atraso, identificados atualmente como em desenvolvimento. Os avanços nesse campo se fizeram em decorrência da expansão da democracia e das possibilidades de torná-la participativa e deliberativa, para além do modelo liberal inicialmente dominante no imediato pós-guerra. Os contornos dessas experiências ganharam formas singulares em função das especificidades culturais e sociopolíticas de cada nacionalidade e localidade.

A superação das conquistas formais, procedimentais do modelo liberal e o exercício da participação no desenvolvimento da democracia demandaram um reposicionamento da sociedade em prol de direitos e fomentaram o aprendizado político em nível institucional dos movimentos e

[27] Na defesa da ideia das cidades como atores políticos, Castells e Borja consideram o protagonismo das cidades com autonomia para estabelecer acordos e associações, responsabilidades diante da sociedade e da União, pólo central na articulação entre a sociedade civil e a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado. Revista Novos Estudos CEBRAP, n. 45, jul. 1996, p. 152-166.

organizações civis.[28] Dentre os direitos conquistados e institucionalizados, porém, de difícil efetivação e consolidação, encontra-se o direito à cidade.

Recentemente, a Carta Mundial do Direito à Cidade[29] representa o resultado de uma convergência de esforços de organizações da sociedade civil pela garantia de efetivação dos direitos sociais conquistados, tendo a cidade como cenário fundamental. O direito à cidade representa um passo importante na construção de democracias sólidas, onde as formas representativas e diretas da democracia podem e devem se complementar.

> Direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização: o direito ao exercício da cidadania, da participação no planejamento, produção e gestão da cidade; a produção social do habitat; o respeito às minorias e à pluralidade ética, racial, sexual e cultural. O Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais e à participação no planejamento e gestão urbanos (OSÓRIO, 2006, p. 195).

Na avaliação de Osório (2006), o documento funciona como um instrumento que referencia a definição de procedimentos e formas de gestão no âmbito governamental, além de legitimar ações da sociedade civil em prol da efetivação do direito à cidade. Na América Latina, o documento fortalece a mobilização social em torno da reforma urbana, ocorrida na última década, ao mesmo tempo em que recoloca a importância do planejamento urbano como meio de efetivação das funções sociais da cidade.

Na prática, a efetivação da cidade como um direito tem se apresentado como um grande desafio ao desenvolvimento de experiências democráticas, especialmente nos países latino-americanos, tanto pelos contornos políticos institucionais dos Estados e respectivos governos, fortemente marcados por visões convencionais da democracia ou ainda autoritárias, como pela pouca vivência política de práticas participativas por parte da sociedade civil. Soma-se a essas limitações de caráter político o quadro de profundas desigualdades presentes nas cidades, marcadas por contrastes ostensivos entre legalidade e ilegalidade.

> Particularmente na América Latina, em que pese o vigor argumentativo e operacional da "nova" sociedade civil – com seus atores sociais pluralizados, suas diferentes formas de

[28] O dilema entre luta institucional e mobilização social no interior da sociedade civil é questão importante na análise das experiências participativas (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002).

[29] Carta Mundial pelo Direito à Cidade – Fórum Social das Américas, Quito, Julho 2004 – Fórum Mundial Urbano, Barcelona, Setembro 2004 – V Fórum Social Mundial, Porto Alegre, Janeiro 2005. (OSÓRIO, 2006, p. 199).

> agir coletivo e sua temática inovadora – as relações Estado- sociedade continuam cortadas por graves disjunções, ruídos e desagregações. Do mesmo modo, a democracia política persiste exibindo separações problemáticas entre a representação e a participação, tanto quanto se mantém distante da democracia social (NOGUEIRA, 2005, p.163).

As pesquisas de Copello (2006) sobre o sistema urbanístico colombiano e de Zeledón (2006) sobre a questão fundiária urbana em El Salvador são ilustrativas dos esforços latino-americanos em torno da transformação das cidades em espaços de maior equidade em termos do acesso à propriedade urbana.

> Em 1986 la propuesta de reforma urbana fue retomada por um gobierno liberal y finalmente, luego de dos años de difícil debate, logro convertirse em la ley 9ª de 1989, conocida como de reforma urbana. […] De acordo com el discurso que acompaño la elaboración de esta ley, se trataba de garantizar el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos de superar la informalidad urbana y buscar un reparto más equitativo de la plusvalía urbana, buscando hacer efectivo el principio constitucional de la función social de la propiedad, en un marco de mayor eficiencia en los processos de desarrollo urbano del desarrollo concertado o impositivo de las tierras inutilizadas (COPELLO, 2006, p. 27).

> El Salvador País de Proprietarios es un programa de cobertura nacional cuyo objetivo principal es que las personas que no tienen la propiedad de la tierra que poscen, la adquieran (lote o parcela) mediante diversos sistemas de financiamento, os mecanismos de posibilitan la titulación. Pero se trata sólo de eso. No es un programa de regularización de la tierra, donde se consideren aspectos muchos más amplios del habitat que la sola titulación del inmueble. […] para el espacio urbano, por otra parte, este programa, El Salvador País de Proprietarios incide de un modo tal que la ya complicada expansión metropolitana que tiene como eje articulador el crecimiento urbano del municipio de San Salvador (sede da capital del país), se vuelve una red explosiva que estaría inhibiendo las posibilidades de un mejor ordenamiento territorial (ZELEDÓN, 2006, p. 86).

No Brasil, a conquista do direito à cidade foi resultado da luta empreendida pela Reforma Urbana, desencadeada na década de 1980. Os princípios defendidos pelo Movimento em defesa da Reforma Urbana transformaram-se em conteúdo legal nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, regulamentados pela Lei 10.257 de 2001. O capítulo da política urbana da Constituição de 1988 e sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade representam um avanço significativo no campo do direito de cidadania aplicado ao funcionamento da cidade, em função da ênfase dada às questões urbanas sob o prisma da função social da cidade. No artigo 2º da Lei 10.257 consta: “[...] a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.” O artigo tem como diretriz-chave: “[...] a

garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações.”[30]

1.3 A ausência de direitos: aspectos da realidade urbana brasileira

O debate sobre o direito à cidade no Brasil acontece em meio a uma histórica falta de direito ou não direito à cidade. A conquista de direitos e a falta deles, ou mesmo a sua não legitimação, resultam das posições assumidas pelo Estado e pela sociedade civil. No caso do direito à cidade, dada sua amplitude, há nele uma interseção dos direitos civis, políticos e sociais.

Em uma conjuntura recente no Brasil, a mobilização social em manifestações coletivas pelo acesso à cidade e as interferências da sociedade nas decisões políticas afetam as respostas dadas pelo poder público às demandas sociais. Além disso, se o direito à cidade representa em termos concretos intervenções urbanas e provisão de serviços sociais nos espaços ocupados pela população, com prioridade legal dada aos segmentos tradicionalmente desfavorecidos dos benefícios sociais, o planejamento urbano passa a representar uma importante referência como um direito social. Por meio da democratização do planejamento das cidades, viabiliza-se o amadurecimento político da sociedade.

O Estado é o principal agente modelador do urbano, instituição credenciada jurídica e politicamente para interferir no funcionamento da vida urbana. O urbano e o econômico se interceptam e o Estado tem um papel decisivo na economia de mercado pela definição de políticas macroeconômicas, ao criar condições físicas de infraestrutura, ao legislar sobre relações de trabalho, no atendimento de demandas sociais via políticas públicas e, fundamentalmente, ao intervir diretamente na produção do espaço urbano.

Ao atuar na produção do urbano, de acordo com Schmidt (1982), o Estado forçosamente politiza o espaço, tentando tornar ideologicamente neutras suas intervenções, neutralidade sustentada pela imagem de que a solução dada é a melhor e mais eficiente. O Estado, ao intervir

[30] BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3.ed.. Brasília: Ministério das Cidades, 2005, p. 258.

por meio do planejamento, ao fazer investimentos, ao redefinir os padrões de uso do solo das cidades, estabelecendo as normas pelas quais as áreas urbanizáveis deverão ser ocupadas, está politizando a questão.

No caso brasileiro, para que se compreenda o alcance recente das vitórias legais do direito à cidade, torna-se indispensável recompor o percurso da urbanização e entender que as marcas históricas da ausência de direitos não serão superadas apenas com os avanços procedimentais.

Contribuem nesse retrospecto as análises de Francisco de Oliveira (1982) ao demonstrar como a formação do urbano no Brasil antecedeu ao processo de industrialização, evidenciando o papel desempenhado pelas cidades antes da efetiva instalação do capitalismo industrial no país. Na fase do capital comercial, as cidades funcionaram como sedes dos aparelhos ligados ao comércio internacional, suporte de uma economia agroexportadora, e nelas se estabeleceram as estruturas burocráticas necessárias à administração desse sistema. Ao chamar atenção para o caráter dessa urbanização como centro do capital comercial, o autor demonstra que o fenômeno da urbanização na sociedade e na economia brasileira não se deflagra apenas a partir da industrialização, como tendem a demonstrar estudos sobre a questão. Dessa forma, Oliveira (1982) analisa a importância da passagem de um modelo de urbanização para outro. A emergência da urbanização decorrente da industrialização representou o momento em que as cidades passaram a sediar não só os aparelhos burocráticos do Estado, mas o novo aparelho produtivo representado pela indústria, condição em que se amplia significativamente o ritmo da urbanização no país. O autor explica que as cidades, ao tornarem-se com a industrialização o centro do aparelho produtivo, ganham mais potência do que a própria industrialização: “[...] a industrialização vai impor um padrão de urbanização que aparentemente é, em muitos graus, em muitos pontos, superior ao próprio ritmo da industrialização” (OLIVEIRA, 1982, p. 6).

Industrialização e urbanização estão associadas à ideia de modernização, traduzem concretamente a adoção de modelos de desenvolvimento. Em sua abordagem crítica a essa associação, Maricato (2001) afirma que no caso brasileiro, em grande medida, o processo de urbanização recria o atraso. De acordo com a autora, os problemas urbanos no Brasil têm raízes firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, tendo ganhado contornos acentuados a partir da década de 1950, em função do industrialismo desenvolvimentista que provocou mudanças significativas no modo de vida dos consumidores, alterando

consequentemente traços de cultura, valores e as formas de acesso e produção das moradias urbanas.

> O Brasil apresentou crescimento econômico acelerado durante o período de 1940 a 1980, sem, entretanto, modificar significativamente a forte desigualdade social existente, como já foi observado. O impacto do declínio econômico nas décadas de 1980 e 1990 sobre uma sociedade já desigual aprofundou a exclusão social (MARICATO, 2001, p. 29).

Os dados apontados por Rolnik (2007) reforçam o peso da relação entre industrialização e urbanização ao apresentar traços visíveis na realidade das cidades brasileiras, da relação contraditória entre legalidade e ilegalidade, ressaltando que se trata de fenômeno generalizado, não uma característica restrita aos ambientes metropolitanos. “No vasto e diverso universo de 5.564 municipalidades, são raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários” (ROLNIK, 2007, p. 271).

> Em um dos movimentos sócio-territoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos (1940-1980). Este movimento – impulsionado pela migração de um vasto contingente de pobres – ocorreu sob a égide de um modelo de desenvolvimento urbano que basicamente privou as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade, ou de inserção efetiva à cidade. Além de excludente, o modelo de urbanização foi também concentrador: 60% da população urbana vive em 224 municípios com mais de 100.000 habitantes, das quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes (ROLNIK, 2007, p. 271).

Na rota do modelo de desenvolvimento urbano excludente aplicado no Brasil e sua conformação recente, Maricato (2001) apresenta alterações substanciais que se fizeram a partir da década de 1980. A autora mostra que houve o aumento da taxa de crescimento das cidades de médio porte frente às metrópoles (4,8 contra 1,3 nos anos de 1980 e 1990), fenômeno que altera o padrão de concentração metropolitana. Dados recentes mostram que as periferias das metrópoles cresceram mais que os núcleos centrais, gerando o aumento relativo das populações pobres**.**

Fernandes (2006) também apresenta dados sobre o quadro de crescimento urbano em andamento no país. A preocupação do autor é demonstrar a importância assumida pelo Direito no enfretamento da problemática urbana no Brasil. As perspectivas de mudança de paradigma no campo jurídico somente têm aplicabilidade se forem maturadas práticas democráticas no Estado e na sociedade.

> Uma característica estrutural do crescimento urbano no Brasil é que ao longo das décadas de crescimento das cidades, a maioria da população somente tem tido acesso à terra urbana e à moradia através de processos informais, sendo que a taxa de crescimento da informalidade tende a ser muito superior à taxa de crescimento da pobreza. Como resultado: 26 milhões dos brasileiros que vivem em áreas urbanas não têm água em casa; 14 milhões não são atendidos por sistema de coleta de lixo; 83 milhões não estão conectados a sistema de saneamento; e 70% do esgoto coletado não é tratado, mas jogado em estado bruto na natureza. Mais de 50 milhões de brasileiros têm andado da casa para o trabalho, por não poderem arcar com os custos do transporte, seja com o longo tempo de deslocamento até o trabalho e o risco de demissão no caso de atraso. O déficit habitacional em áreas urbanas foi recentemente estimado em 6,4 milhões de unidades no país, sendo que o número de imóveis vazios nessas áreas foi calculado em cerca de 5 milhões de unidades. Em suma, o país está enfrentando uma profunda, e crescente, crise urbana (FERNANDES, 2006, p. 124).

As diretrizes apresentadas por um novo direito urbanístico são fundamentais para o reencaminhamento da relação dos sujeitos sociais com a cidade, transformando-a em lugar onde se integram e se equilibram os direitos sociais, com o civil e o político.

Bobbio (1992, p. 20), ao afirmar que "as normas constitucionais não são exatamente as regras do jogo, são na verdade regras preliminares que possibilitam o desenrolar do jogo", alerta para o entendimento de que há uma complexidade no desenrolar do jogo. Não existe uma relação direta entre o que se estabelece na lei, sua aplicação e legitimação. Os "jogadores", sujeitos mediadores, são o Estado e a sociedade civil, ambos heterogêneos[31] e atravessados por projetos diferentes em disputa.

Registros culturais determinantes no comportamento político da sociedade brasileira não podem ser ignorados para se entender como e por que o desenrolar do jogo democrático é marcado por transformações lentas, avanços e recuos. O Brasil guarda peculiaridades no que se refere à formulação e aplicação da lei. Wanderley Guilherme (1993) trabalha essa relação, a partir do conceito de "híbrido institucional" brasileiro[32] em que se manifesta uma morfologia poliárquica excessivamente formalista com o que o autor chama de "hobbesianismo social pré-

[31] Dagnino (2002, 2006) desenvolve análise sobre a heterogeneidade do Estado e da sociedade civil. As contribuições da autora sobre esse tema são utilizadas nos capítulos finais desta pesquisa, onde o funcionamento do Conselho de Política Urbana é mais bem detalhado.

[32] Wanderlei Guilherme dos Santos parte de uma matriz regulatória instaurada na década de 1930 e afirma: "[...] a poliarquia brasileira restringe-se a uma mancha institucional circunscrita por gigantesca cultura da dissimulação, da violência difusa e do enclausuramento individual e familiar. Aqui a avalanche reguladora do Estado não chega, ou não tem vigência, a institucionalidade é outra, muito diversa da arquitetura elaborada ao longo do primeiro governo Vargas e regulada desde então. É neste híbrido que faz com que o governo governe muito, mas no vazio – um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico" (SANTOS, 1993, p. 80).

participatório". Parte significativa da sociedade se mantém distanciada das institucionalizações normativas, fato que tende a transformar a lei em mero instrumento jurídico-técnico.

A superação da lei como instrumento meramente técnico, sua produção e aplicação como prática sociopolítica central tem sido tema desenvolvido por Fernandes (2008), sempre insistindo na ideia de se "[...] ver a lei como uma arena de conflitos e negociações onde pode se dar a construção de uma nova ordem jurídico-urbanística, caracterizada especialmente pela redefinição dos direitos de propriedade imobiliária urbana" (FERNANDES, 2008, p. 124).

A aplicação da nova ordem jurídico-urbanística promulgada em 1988 tem gerado a redefinição das bases institucionais dos governos, especialmente os municipais, e das organizações sociais que lidam diretamente com demandas e interesses de grupos e setores urbanos.

O capítulo constitucional da política urbana e o Estatuto da Cidade transformaram o planejamento urbano no instrumento determinante de ordenamento das cidades ao tornarem o plano diretor na "matriz do desenvolvimento urbano do município" (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 145). Ao mesmo tempo, foi necessário montar uma estrutura institucional adequada e articulada em cada esfera de governo, responsável por estabelecer as diretrizes e as orientações necessárias à aplicação do novo marco regulatório proposto para o funcionamento democrático das cidades.

A criação do Ministério das Cidades[33] e do Conselho Nacional das Cidades em 2003, juntamente com a realização bienal das Conferências das Cidades, representam iniciativas importantes no sentido da busca pela consolidação das bases institucionais e de construção de novo comportamento político na gestão e no planejamento das cidades.

De acordo com Santos Junior (2008), as referidas estruturas criadas têm contribuído para a formulação de diagnósticos em torno da gestão e produção das cidades, defendendo: "a) a institucionalização da gestão democrática; b) na municipalização da política urbana; c) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária; e d) na inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos" (SANTOS JUNIOR, 1995 *apud* SANTOS JUNIOR, 2008, p. 139).

[33] Foi criada em 2004 a Secretaria Nacional de Programas Urbanos vinculada ao Ministério das Cidades que lançou o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana para apoiar os municípios na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e na elaboração dos planos diretores. A Resolução n. 15 do Conselho Nacional das Cidades definiu a realização de uma campanha nacional voltada para a formulação participativa dos planos diretores: "[...] o plano diretor deveria expressar um pacto socioterritorial entre os diferentes interesses presentes nas cidades" (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 141).

Cymbalista (2007) explica que as resoluções emitidas pelo Conselho Nacional das Cidades estabelecem conteúdos importantes à confecção dos planos diretores, tendo papel importante também o Ministério Público como instância garantidora das normas constitucionais, inclusive aquelas que determinam o direito de participação dos citadinos nos processos de planejamento urbano. Embora reconheça os avanços, Cymbalista (2007) considera importante que se faça uma reflexão crítica sobre as conquistas alcançadas e aponta como um grande desafio a articulação da lógica de ação da reforma urbana com os atores, as leis, os princípios e as instâncias de gestão, principalmente por fazer parte dos avanços a preservação ambiental, elemento importante na sustentabilidade das cidades.

O desafio de articular os princípios da Reforma Urbana com os atores, as leis e as instâncias de gestão pressupõe o entendimento da relação do Estado com o urbano, que representa concretamente a relação entre o Estado e a sociedade civil. Utilizando interpretação de Francisco de Oliveira (1982), a politização da relação entre o Estado e o urbano no capitalismo passa pela compreensão dos termos da relação entre Estado e sociedade civil.

> Em resumo, a pesquisa do urbano e das relações entre o Estado e o urbano requer uma pesquisa essencial sobre essas relações entre Estado e sociedade civil e sobre as condições de interesses que formam agora dois blocos, a meu ver além dos antagonismos do ponto de vista da produção social da riqueza, apresentam um antagonismo do ponto de vista de como direcionar e utilizar o aparelho de Estado (OLIVEIRA, 1982, p. 19).

Aplicando a interpretação de Oliveira (1982), direcionar e utilizar o aparelho do Estado no contexto recente, quando os avanços propostos pela Reforma Urbana são implementados, significa, no âmbito local, fazer valer planos condizentes com os anseios da sociedade.

Estudos empíricos das experiências desenvolvidas nas cidades são importantes recursos de análise da realidade e fontes de produção teórica sobre o fenômeno urbano, visto pelo viés da cultura e da política. Os resultados das análises retornam à realidade, interferindo no desempenho das iniciativas e nas reformulações de experiências. Esse movimento entre teoria e empiria é parte do desenvolvimento da democracia em processo, marcado pelo aprendizado político intra e inter sociedade civil e sociedade política.

Os preceitos constitucionais e os aparatos institucionais em prol da adoção de planejamento e gestão participativos demonstram a ocorrência de formas de utilização do aparelho do Estado e um comportamento da sociedade civil diferentes das formas convencionais

até então aplicadas e manifestas na sociedade brasileira, em especial no ambiente político das cidades, *lócus* da relação mais próxima entre as estruturas de governo e as organizações civis.

1.4 O planejamento urbano participativo como instrumento de democratização do acesso à cidade

A história do planejamento urbano no Brasil, na avaliação de Maricato (2000), é marcada por um pântano entre retórica e prática, devido a contradições esboçadas nos textos e nos discursos, onde divergem e convergem nos processos de gestão, tanto os direitos universais e a normatividade cidadã como formas de cooptação, favoritismos, discriminação e desigualdade. A autora usa a expressão "reinserções históricas subordinadas" para se referir à tendência de importação de modelos tecnológicos e culturais, historicamente determinantes para a definição dos tipos de planejamento adotados e aplicados nas cidades brasileiras (MARICATO, 2000, p. 135).

A proposta modernista de contorno fortemente racionalista de origem francesa e voltada para o ordenamento funcional da cidade exerceu ampla influência no planejamento urbano brasileiro, seguida pela tendência pragmática norte-americana, que trata a cidade como importante instrumento de expansão da economia capitalista. A incorporação de modelos acompanhados de padrões culturais a eles ajustados se fez de maneira diferenciada no território nacional, só ganhando formatação de política urbana de governo no período do regime autoritário nas décadas de 1960 e 1970.[34]

De acordo com Monte-Mór (2008), a atuação do urbanismo esteve sempre associada à ideia de que a industrialização gerou uma desordem social e urbana, a qual deveria ser imposta uma nova ordenação espacial.

[34] O tema foi desenvolvido por Roberto Luís de Monte-Mór e Geraldo Magela Costa que abordam os aspetos políticos e técnicos da adoção dos Planos de Desenvolvimento Locais Integrados durante a Ditadura Militar, a serem considerados ao longo da exposição sobre a trajetória do planejamento urbano no Brasil (COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. (orgs). *Planejamento urbano no Brasil*: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008).

Em seu papel teórico e técnico-prático, o Urbanismo se propôs a decifrar a ordem escondida sob a desordem urbana, entendendo a desordem aparente como a imagem invertida de uma ordem velada. Com base nessa ideia de inversão, Topalov (1991) explica que as inferências de parte do pensamento urbanista voltam-se para a restauração da comunidade perdida, passando forçosamente pela reorganização dos hábitos individuais e da vida coletiva. Portanto, mesmo se preocupando com o reordenamento físico, o planejamento carrega uma dimensão ideológica. "A ordem urbana que a ciência da cidade procura não é só uma ordem produtiva, é antes uma ordem política" (TOPALOV, 1991, p. 32).

Para cumprir sua função ordenadora, o planejamento modernista transformou o Estado em figura central, responsável por garantir a reprodução do modelo econômico capitalista, com vistas ao equilíbrio social e à funcionalidade física das cidades. Via de regra, o Estado é o ator principal do planejamento devido às exigências técnicas e à dimensão pública que envolve as intervenções urbanas, mesmo quando são estabelecidas parcerias e negociações com a iniciativa privada. O caráter político das decisões e ações relativas ao planejamento interfere na dinâmica da vida coletiva, podendo seguir caminhos diferentes, tanto pela via eminentemente tecnocrática e centralista, sem a presença da sociedade, como pode se processar por meio de interlocuções da sociedade civil com o Estado. Mesmo quando ocorre pelo caminho da participação, os mecanismos e metodologias utilizados e os sistemas de gestão aplicados podem acontecer como uma ornamentação que camufla conduções tecnicistas, centralistas e até autoritárias, ordenadoras do planejamento urbano.

De acordo com Monte-Mór (2008), o padrão racionalista trata as diversas funções urbanas isoladamente de modo a evitar conflitos funcionais que prejudiquem a eficiência da cidade, "[...] o urbanismo progressista impõe autoritariamente um espaço urbano acabado que visa permitir um rendimento máximo no desempenho das funções da cidade" (MONTE-MÓR, 2008, p. 37).

Na medida em que o modelo desenvolvimentista de crescimento econômico[35] determinou o desempenho da economia brasileira e as composições políticas de governo, da Era Vargas ao juscelinismo, ganhando contornos de modernização conservadora no regime

[35] As concepções de desenvolvimento em debate no período juscelinista foram analisadas por Moreira (2003), sendo vitoriosa a proposta industrialista do governo, que para aplicá-la, segundo a autora, fez acordos com as elites, inclusive oligárquicas, sem incluir na programação executada pelo Estado um projeto social que minimizasse as disparidades socioeconômicas e políticas inerentes à realidade brasileira.

autoritário, seus traços foram interferindo na paisagem e na produção social do espaço urbano. O esgotamento desse modelo foi acompanhado de profundas transformações, dentre elas a manifestação dos processos de reestruturação produtiva[36] próprios do capitalismo globalizado, alteração de paradigma de desenvolvimento que interferiu na gestão e no planejamento das cidades.

No entendimento de Freitag (2006) pode-se afirmar que se fez hegemônica, na virada do século XX para o XXI, uma forte influência das teorias e práticas urbanas norte-americanas no Brasil. O que pode ser verificado pela mudança da fisionomia das cidades, pelo uso de elevados e túneis para favorecer o transporte urbano ligado ao automóvel, majoritariamente rodoviário, acompanhado de poluição do ar e irritabilidade dos motoristas. Evidencia-se a adoção de formas urbanas de viver baseadas no carro particular, nos condomínios, no comércio centrado em supermercados e *shoppings*. "Esse desenvolvimento urbano destruiu formas de urbanidade, civilidade, solidariedade entre os moradores brasileiros" (FREITAG, 2006, p. 132).

Hall (2007) explica que o planejamento convencional baseado na normatização do uso do solo florescera no grande "boom" dos anos de 1950 e 1960, servindo para controlar o explosivo crescimento físico das cidades. No entanto, a grande recessão das décadas de 1970 e 1980 acarretou mudanças na natureza dos problemas, alvo do planejamento. De acordo com a avaliação desse autor, a origem de toda a reversão nas concepções e práticas de planejamento teria acontecido nos Estados Unidos,[37] onde prevaleceu o estímulo à livre iniciativa. "Cidades, a nova mensagem soou em alto e bom som, eram máquinas de produzir riqueza; o primeiro e principal objetivo do planejamento devia ser o de azeitar a máquina" (HALL, 2007, p. 407).

A visão empresarial preocupada com o incremento econômico das cidades, defensora dos planos estratégicos, aplicada via parcerias entre o Estado e o mercado, foi adotada no Brasil a partir dos anos de 1980. Importante para entender a penetração desse modelo é enxergá-lo em

[36] Magda Neves (1998) explica que a reestruturação produtiva ocorrida no final do século XX resultou na heterogeneidade e fragmentação da classe trabalhadora, na diminuição dos postos de trabalho e de empregos no setor industrial e na diversificação crescente do setor de serviços.

[37] Hall (2007), ao abordar a história do planejamento e dos projetos urbanos no século XX, avalia a tendência liberal e mais pragmática do planejamento nos Estados Unidos. O autor, no entanto, considera que lá também ocorre o debate entre propostas diferentes, inclusive as divergências de papel entre o planejador orientador e o planejador incrementalista, destacando-se posições defendidas pelo Advocacy Planning, em prol do planejador engajado nas comunidades. Em função de alterações na lógica capitalista a partir dos anos de 1970, quando ocorrem nas cidades os fenômenos da desindustrialização e do despovoamento de áreas inteiras, os esforços do planejamento urbano passam a incidir sobre a recuperação econômica das cidades, tendo sido indicada a receita da revitalização dos espaços urbanos, feita por meio de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada.

meio ao debate travado com uma outra visão democrático-participativa de cidade. Os dois modelos são expressões de projetos diferentes de cidade e de sociedade.

Ao analisar as experiências de aplicação de planos urbanos no Brasil, Monte-Mór (2008) mostra que os planos foram adotados ainda no século XIX em algumas cidades brasileiras,[38] e após 1930 os planos voltaram-se para o ordenamento das cidades industriais, com vistas à hierarquização dos espaços habitacionais, com investimentos em zoneamentos e cinturões verdes, centrados na técnica e na estética. Prevalecia uma negação da cidade, pela não aceitação das estruturas urbanas espontâneas, até ocorrer o que o autor chama de "ruptura do pacto social populista" (MONTE-MÓR, 2008, p. 45) na década de 1960, acompanhada da complexificação dos problemas urbanos, situações que exigiram um reposicionamento político do Estado frente ao planejamento urbano no Brasil.

Monte-Mór (2008), em sua exposição sobre o planejamento urbano no regime autoritário, salienta que, mesmo havendo o investimento na proposta de planos locais integrados, o propósito primeiro do Estado era garantir a eficiência técnica dos planos em prol do desenvolvimento nacional.

> O caráter integrado dos planos, abrangendo a visão físico-territorial, social, econômica e administrativa, se por um lado abria uma nova dimensão à tentativa de organização do espaço urbano, por outro desconhecia a centralidade crescente observada no país a partir de 1964. Esvaziado politicamente pelo autoritarismo vigente, destituído de diversas de suas funções "de peculiar interesse" e enfraquecido financeiramente pela reforma tributária que o atrelava a uma condição de dependência dos níveis estadual e federal o município sofre as conseqüências do anti-federalismo que ele mesmo havia apoiado no período pré-64 (MONTE-MÓR, 2008, p. 51).

Na interpretação de Geraldo Magela Costa (2008), de 1964 até fins dos anos de 1970 as questões urbanas tornaram-se alvo de políticas governamentais, por meio tanto da elaboração de planos locais integrados quanto pela provisão de condições gerais de produção e reprodução coletivas estabelecidas nas políticas setoriais. O autor analisa os fundamentos conceituais e político-institucionais do investimento em planos locais, revelando seu caráter multidisciplinar, mesmo estando os planos pretensamente calcados na ideia da integralidade. De acordo com Costa (2008), prevaleceu uma abordagem compreensiva multidisciplinar das questões urbanas, tendo

[38] "A experiência brasileira de planos urbanos remonta ao final do século XIX. Algumas cidades novas como Belo Horizonte, na virada do século XIX para o XX, e Goiânia, na década de 1930, foram construídas a partir de desenhos urbanos influenciados pelos padrões culturais do período barroco" (MONTE-MÓR, 2008, p. 34).

sido produzidos bons diagnósticos, com limitações explícitas da dimensão política do planejamento.

> Ou seja, ao invés da elaboração de planos e programas urbanos para a ação planejada estarem baseados em decisões políticas dos agentes sociais locais, procurava-se invertendo o processo, deduzir técnica e racionalmente, com base em diagnósticos compreensivos, os objetivos que deveriam orientar o processo de planejamento (COSTA, 2008, p. 69).

> [...] o estabelecimento de objetivos e prioridades era derivado de uma análise técnico-racional, disciplinar e supostamente integrada, sem considerar os atores sociais da cena política local. Não era, portanto, considerada a natureza política do planejamento urbano, que deveria estar explícita ou implicitamente presente no estabelecimento de objetivos e prioridades (COSTA, 2008, p. 73).

A configuração e expansão do tipo de capitalismo globalizado de contornos neoliberais,[39] que passa a vigorar no fim do regime autoritário, coincidiu na América Latina e no Brasil com o processo de reconstrução democrática. Ocorreram, concomitantemente, a aplicação de propostas e ações de planejamento do tipo estratégico e iniciativas de caráter democrático-participativas. Tal paradoxo coloca em disputa projetos diferentes de cidade, complexificando o comportamento das administrações públicas submetidas a ambos os apelos e por vezes gerando arranjos de gestão e de planejamento sem identidade clara, ao explicitarem tentativas de incorporação e ajuste às propostas antagônicas de cada projeto.

Vainer (2000) argumenta que a visão estratégica de planejamento das cidades as coloca ajustadas à lógica de mercado, reforçando o banimento da política e a eliminação do conflito do processo de pensar e intervir na organização urbana. “Inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas” (VAINER, 2000, p. 76).

Trata-se de mais uma fórmula importada nos moldes do que Maricato (2000) chamou de “reinserção subordinada”. No entendimento de Vainer (2000), a capacidade de criar situações de competitividade urbana[40] transforma-se em estratégia dos governos municipais. Não resta dúvida

---

[39] Sader e Gentili (2000) explicam que o neoliberalismo na América Latina, como na Europa, resultou da crise fiscal do Estado. Definiu-se pelo esgotamento do modelo de bem-estar social e principalmente, no caso latino-americano, do padrão de industrialização substitutiva de importações, associado à crise da dívida.

[40] A proposta de cidade-empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo

de que o quadro de gestão das cidades se torna hoje mais complexo, diante das necessidades de estabelecimento de parcerias e negociações entre as estruturas públicas com a iniciativa privada[41] e com organizações não governamentais, para fins de se alcançar a tão difundida eficiência e a qualidade, tanto na oferta de serviços como nas intervenções urbanas. Da mesma forma também é inquestionável a mudança paradigmática em prol da democracia participativa, desencadeada na gestão das políticas públicas e no planejamento urbano pelo novo marco jurídico relativo ao desenvolvimento urbano traçado na Constituição de 1988 e na Lei n. 10.257 de 2001.

O resgate da importância do planejamento urbano não foi fácil, devido a sua identificação com o regime autoritário, que lançou mão desse instrumento para promover o crescimento econômico, adotando o planejamento das cidades desprovido de suas bases políticas. Costa (2008) afirma que, durante a maior parte dos anos de 1980, a ideia de planejamento urbano foi abandonada, sendo retomada quando novos princípios de planejamento e gestão foram discutidos e incorporados à Constituição de 1988. "Nos anos 80 e 90 assiste-se a um enfraquecimento do antigo planejamento urbano regulatório, isto é, do planejamento fortemente baseado em normas, leis e ações criadas pelo Estado para regular e normatizar os diferentes usos dos espaços na cidade" (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p. 53).

Em meio a esse novo ordenamento jurídico, define-se uma ampla concepção de direito à cidade[42] como: "espaço onde o usufruto coletivo da riqueza, cultura, bens e conhecimentos sejam garantidos a todos os habitantes" (OSÓRIO, 2006, p. 195). Um dos elementos dessa concepção de direito à cidade é o direito ao desenvolvimento e à participação no planejamento e gestão urbanos.

Fernandes (2006) acredita que o paradigma acolhido pela Constituição de 1988 combina o princípio da função socioambiental da propriedade e da cidade com diretrizes que associam as formas convencionais da democracia representativa com mecanismos de participação direta dos cidadãos nos processos decisórios relativos às questões urbanas, principalmente em nível local. Definiu-se a renovação da ordem jurídica, comprometida a partir de 1988 com a construção de

---

são investidos de novos significados, numa operação que enxerga a cidade e busca transformá-la em ator econômico (VAINER, 2000).

[41] Maria de Lourdes Dolabela Pereira trabalha o tema das negociações e parcerias nos processos de gestão das cidades. Conferir: PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Negociações e Parcerias: o desafio da gestão urbana democrático-participativa**.** Revista Teoria e Sociedade, n.6, Belo Horizonte, UFMG, 2000. p.212-241.

[42] No Artigo 2º do Estatuto da Cidade, consta a primeira diretriz relativa ao direito a cidades sustentáveis como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, incluído no conjunto dos direitos humanos, direitos difusos. O direito à cidade é um novo direito fundamental positivado. Essa diretriz fundamenta a concepção de desenvolvimento urbano do documento que é tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis.

cidades democráticas. Na compreensão do autor, a ordem jurídica deve ser pensada na perspectiva das condições sociopolíticas e institucionais de gestão das cidades.

O Plano Diretor[43] foi transformado em instrumento fundamental do planejamento urbano pelo novo marco jurídico estabelecido nos artigos constitucionais relativos à política urbana, regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

A definição do Plano Diretor como instrumento básico do planejamento urbano não constava das proposições apresentadas pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana e representou uma alternativa política alinhavada no campo de forças que envolveram a aprovação da legislação urbanística proposta para o país. Ao mesmo tempo em que resguarda o caráter técnico do planejamento e induz as administrações municipais à construção de bases legais e de diretrizes para as intervenções urbanas, os planos diretores recolocam no cenário político das cidades um instrumento já utilizado em outros momentos do planejamento,[44] marcado pelo tecnicismo e elitismo no ordenamento das questões urbanas.

Vilaça (2005) se posiciona nesse debate referindo-se às ilusões do Plano Diretor, acredita que o apelo aos planos representa uma farsa que contribui para desacreditá-los, ao mesmo tempo em que os apresenta como a imagem de salvação tecnocrática. Em sua crítica afirma que os planos funcionam como cortinas de fumaça para encobrir o fracasso da classe dominante em resolver os problemas urbanos, demonstrando a clara manifestação da ideologia tecnocrática que ainda perdura no planejamento urbano.

---

[43] Artigo 40. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
Artigo 41. O Plano Diretor é obrigatório para as cidades:
I – com mais de 20 mil habitantes;
II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
(BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. ed., Brasília: Ministério das Cidades, 2005. p. 267).

[44] "Apesar da história comprovada de falta de respeito, durante décadas, em relação aos Planos Diretores Municipais, esse tema retorna em grande estilo no texto da Constituição de 1988, que estabelece a obrigatoriedade de sua execução em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, estabelecendo seu prestígio e fortalecendo a idéia, muito comum na imprensa, de que nossas cidades são um caos porque não têm planejamento urbano, o que não é verdade. Especialmente nos anos de 1970 a produção de planos municipais foi muito significativa" (MARICATO, 2000, p. 144).

O mote “remendo novo em pano velho” foi usado por Lúcia Leitão (2006) em suas considerações sobre os limites dos planos diretores. Leitão (2006) argumenta que as mudanças e ritmos da sociedade contemporânea não se ajustam mais a regulações, controles e ordenamentos herméticos. O planejamento das cidades hoje demandaria muito mais fórmulas voltadas para negociações, formas de orientação e reorientação, adaptação aos novos ritmos. Situação que coloca os planos diretores em desajuste com o funcionamento e com as conjunturas recentes de acesso dos cidadãos às decisões sobre as cidades.

> Três pontos saltam à vista quando se busca explicação dessa ineficácia num instrumento que se mostrou útil e capaz de dar respostas adequadas em outras circunstâncias: i) uma imprecisão conceitual, explicitada na excessiva abrangência no que se refere aos problemas que se pretendem solucionar com o instrumento; ii) o desconhecimento, ou a negação da diversidade dos municípios brasileiros, evidenciada no caráter de obrigatoriedade do plano; iii) a minimização da importância das características e vícios culturais presentes na gestão da coisa pública brasileira (LEITÃO, 2006, p. 321).

A arquiteta completa suas observações alertando para a falta de hábito de se planejar as cidades no Brasil com a participação da sociedade, prevalecendo uma forte cultura imediatista na exposição de interesses e nas tomadas de decisão, situações agravadas pela descontinuidade administrativa que caracteriza a gestão da coisa pública, associada ao autoritarismo ainda presente nos governos municipais, que muitas vezes desconsidera os planos elaborados, seja pela via exclusivamente técnica ou mesmo quando metodologias participativas são aplicadas.

Ponderações sobre planos diretores são feitas também por Maricato (2000), quando a autora chama atenção para o fato desse instrumento normalmente existir desvinculado da gestão urbana. Como estudiosa do tema, ela afirma se deparar com discursos plenos de boas intenções, mas desvinculados da prática. Vê nas justificativas e conteúdos dos documentos, seja em planos ou projetos de leis urbanísticas, a presença do que chama de “plano-discurso”. Nessa perspectiva, os planos tendem a ser aplicados parcialmente ou voltarem-se aos espaços formais da cidade, excluindo parcelas da população historicamente sem acesso à cidadania.

Feitas as críticas, a autora afirma que o plano urbano deve ser a expressão democrática da sociedade, considerando o processo de formulação participativa de um plano, em grande medida, mais importante do que o plano em si. “A constituição e consolidação dessa esfera de participação política é que auxiliará na implementação de um sistema de planejamento e nas reorientações do plano” (MARICATO, 2000, p. 180). A formulação eminentemente técnica ou

legislativa não possibilita a interlocução do Estado com a sociedade, nem garante que as ações coadunem com as necessidades, concepções de mundo e interesses dos diversos atores, grupos e segmentos que compõem a população-alvo do planejamento. “A elaboração de planos urbanos implica exercícios de construção hegemônica e sua implementação na constituição de pactos sociais minimamente duradouros” (MARICATO, 2000, p. 173).

A ideia do plano urbanístico como sendo o instituto jurídico que viabiliza as políticas públicas de inclusão socioespacial pós-Constituição de 1988 foi abordada por Fernandes (2008), que lembra a histórica função de favorecimento desse instrumento aos interesses do mercado, institucionalizando a ocupação segregada das cidades. O autor alerta, no entanto, para a mudança de concepção jurídica que envolve seu formato recente como base do planejamento e gestão das cidades, afirmando: “Na minha opinião, os urbanistas deveriam discutir menos os instrumentos jurídico-urbanísticos e a própria atividade de regulação urbanística em si, para colocar mais ênfase nas políticas urbanas e processos de controle social da gestão urbana” (FERNANDES, 2008, p. 131). O jurista e urbanista conclui reconhecendo que a renovação do instituto jurídico do plano diretor pode cumprir um importante papel de retirar a conquista do direito à cidade da posição discursiva, dando-lhe consistência no sentido do enfrentamento da questão central que envolve a prerrogativa da função social da cidade, o enfrentamento das questões relativas aos direitos de propriedade imobiliária.

Feitas as considerações sobre os modelos estratégico e participativo que interferem atualmente na dinâmica das cidades, é importante salientar, como afirma Santos Junior (2008), que eles atravessam o processo de elaboração dos planos diretores. O paradigma que o autor chama de cidade-direito, segundo ele, está em construção, tanto no seu aspecto teórico como na sua práxis sociopolítica, reforçando o papel central do poder público no planejamento urbano. A rivalidade desse paradigma com o modelo de cidade-mercado demonstra quão se encontram em disputa forças antagônicas, e muitas vezes o discurso participativo pode ser utilizado em ambas as proposições e situações com propósitos sustentados em bases ideológicas diferentes.

Em um cenário de conquistas legais e de estruturação institucional em prol da cidade-direito, cabe, em meio à complexidade dos modelos em disputa, dos apelos do mercado, da diversidade que envolve a realidade das cidades brasileiras e também da quantidade de municípios legalmente instituídos no país, considerar as experiências de planejamento urbano locais, tomando-as como objeto de investigação. Dessa forma, torna-se possível avaliar como as

cidades vêm incorporando os novos parâmetros, quais as reais indicações de avanços alcançados pelas administrações municipais na efetivação dos direitos constitucionais, quais as obstruções na efetivação desses direitos, em que nível de qualidade encontra-se a participação política no planejamento urbano e, por fim, transformar tais estudos empíricos em referência de análise para o entendimento da dinâmica nacional.

> Reconhecendo avanços e limites das novas experiências de planejamento e gestão das cidades, argumentamos que a ocupação dos espaços públicos de participação tem produzido transformações muitas vezes moleculares, tanto no que se refere à concepção e às práticas de planejamento como na própria cultura de participação democrática (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 136).

O fator molecular mencionado por Santos Junior (2008), relativo ao processo lento que envolve as mudanças no campo da gestão democrática das cidades, se define por um conjunto de variáveis, cabendo as análises serem desenvolvidas tendo por base a diversidade do universo urbano em termos dos interesses diferenciados dos grupos e a capacidade dos mesmos de interferirem nos processos decisórios. “O que define o caráter conservador ou progressista do planejamento e da gestão é o conteúdo social dessas atividades e nunca são neutros, uma vez que são expressão de interesses e de pressões de grupos sociais” (SOUZA, 2004, p. 24).

Em meio às forças que interferem politicamente nos processos de gestão e de planejamento, Monte-Mór (2008) expõe sobre as limitações do poder público, ainda longe de construir uma prática que supere contradições historicamente constituídas. Permanece o antagonismo na atuação, o Estado dividido entre cumprir o papel de minimizar as fragilidades dos segmentos social e economicamente desprovidos, inclusive de cidadania, e amenizar conflitos em prol da manutenção de cidades arranjadas em benefício dos investimentos coordenados pelo mercado. Assim o autor conclui: “[...] se as cidades são cada vez mais centros de riqueza e focos de pobreza, até hoje tem cabido ao planejamento urbano discursar sobre a redução da pobreza para dar legitimidade à promoção da riqueza – para os selecionados” (MONTE-MÓR, 2008, p. 63).

1.5 A gestão e o planejamento urbano participativos em Belo Horizonte: o equilíbrio tenso entre êxitos e dificuldades

A provocação de Monte-Mór (2008) sobre o papel do planejamento urbano como retórica e prática e sua dubiedade traz inquietações para a tarefa de avaliar a nova proposta de planejamento inscrita juridicamente e defendida institucionalmente, na carta constitucional, pelo Ministério e Conselho Nacional das Cidades. De fato, existe uma quebra da lógica dominante de pôr ordem na desordem em prol da cidade legal, porém, trata-se de um campo em disputa, onde concessões são feitas ao mercado e a hegemonia do planejamento e da gestão pública convencionais não foi superada.

Maricato (2000) já teria alertado para o deslocamento entre as matrizes que fundamentam o planejamento e a legislação urbanos e a realidade socioambiental das cidades, fato agravado na realidade brasileira em função da quantidade de municípios legalmente reconhecidos e a diversidade que os caracteriza.[45] Um quadro com essa composição só reforça a necessidade de realização de estudos empíricos que possam demonstrar como vem acontecendo a aplicação do marco jurídico, os ambientes de gestão dos processos urbanos municipais e a presença da sociedade civil nas esferas decisórias organizadas e instituídas nas cidades brasileiras.

Em suas explicações sobre os momentos e modelos de planejamento adotados no Brasil, Costa (2008) direciona críticas para a incapacidade, ou falta de esforço político em torno de um planejamento concebido e aplicado como um processo de feitura e refeitura, tratado transdisciplinarmente e politicamente comprometido com a inserção dos atores sociais em suas etapas.

> Se for considerado como importante o resgate do planejamento urbano enquanto processo contínuo, especialmente no que diz respeito às análises que permitem um conhecimento aprofundado e abrangente do espaço urbano, há que se refletir sobre como isso deveria ser feito. A forma não poderia certamente ser de natureza técnico-racionalista e nem repetir a estrutura centralizada, de cima para baixo, que caracterizou experiências anteriores de planejamento urbano e metropolitano. Portanto, tal planejamento, para ser legítimo, deve ser socialmente construído, a partir dos vários agentes sociais, como no caso de Belo Horizonte, por exemplo, são responsáveis por uma forma de tomada de decisões de natureza participativa (COSTA, 2008, p. 77).

[45] No Brasil são 5.564 municípios, dentre os quais muitos possuem população urbana mínima como, por exemplo, Flor do Sertão (SC) com apenas 195 habitantes e Nova Ramada (RS), sem população urbana (RODRIGUES, Arlete Moysés. *Nota Técnica sobre conceito e definição de cidade*. Ministério das Cidades, 2004). Os municípios com menos de 5.000 habitantes representam 21,45% do total do país (GOMES; MAC DOWELL, 2000, p. 11).

A cidade de Belo Horizonte é citada por Costa (2008) como um exemplo de aplicação da tomada de decisão participativa no âmbito do planejamento urbano. Objeto de investigação desta pesquisa, a estrutura participativa de planejamento urbano criada na capital mineira guarda um equilíbrio tenso entre os êxitos alcançados nesse campo e as dificuldades inerentes à manutenção do projeto participativo frente aos apelos e forças que atuam na direção do pragmatismo de resultados. Ao longo da exposição das características do planejamento em Belo Horizonte, um conjunto de fatores será apresentado como inibidores dos avanços possíveis na experiência de gestão e de planejamento participativos adotados na cidade. As contradições perpassam as experiências porque a realidade se faz assim, definida por múltiplas determinações, e no caso de Belo Horizonte envolve a grande contradição entre ordem e desordem trabalhada por Topalov (1991). Segundo ele, a cidade nasce moderna e planejada, mas já portadora dos elementos que colocam em xeque a eficiente mensuração dos planos.

Ordem e desordem são categorias constitutivas do processo de formação da cidade de Belo Horizonte e da expansão urbana experimentada pela capital mineira em seus cento e quatorze anos de existência. É uma cidade que já nasceu moderna, planejada pela Comissão Construtora da Nova Capital, coordenada por Aarão Reis, num projeto que concebia o desenvolvimento da cidade do centro para a periferia. A ordem pensada para a zona urbana circunscrita pela Avenida do Contorno foi quebrada desde o início pela forma como esse espaço foi ocupado e devido ao descontrole da expansão de sua periferia. “Ordem e ‘desordem’ nascem, portanto, juntas, ligando-se num processo em que a proliferação e o adensamento de ‘cafuas’ e barracões constituir-se-ão no contraponto mais visível à modernidade não desejada por seus idealizadores” (GOMES; LIMA, 1999, p. 122).

Com o processo de industrialização, a cidade expandiu-se na direção dos bairros operários, criou espaços residenciais e de lazer elitizados, além do centro comercial principal concebido em sua origem. Com o crescimento, surgiram subcentros comerciais; ocorreu o adensamento de determinadas áreas, o que progressivamente ampliou os problemas habitacionais, fato que gerou a segregação do uso e ocupação do espaço urbano e a intensificação da ilegalidade. As características descritas mostram que o planejamento e a ideia de modernização não garantiram a ordem imaginada para o crescimento e Belo Horizonte, a capital mineira, não fugiu à regra de desenvolver-se apresentando os problemas urbanos fundamentais próprios das metrópoles brasileiras.

Costa (1994), ao analisar o problema habitacional em Belo Horizonte, mostra que os anos de 1970 e 1980 foram de produção do espaço metropolitano. Os anos seguintes, no entanto, foram marcados pelo redesenho dessa espacialidade devido à definição de novas centralidades, verticalização e adensamento.

A capital mineira experimentou uma sucessão de planos desde a sua criação até ser formulada a Lei Orgânica em vigor, e aprovada a legislação urbanística representada conjuntamente pelo Plano Diretor e pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996. Em síntese pode-se constatar, usando interpretações de Mendonça (1999), a evidência de uma nova concepção presente na elaboração desse Plano Diretor, imbuído da diretriz mestra presente no artigo 183 da Constituição Federal, de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

> O Plano Diretor de Belo Horizonte e a proposta da nova Lei de Ocupação e Uso do Solo, que operacionaliza as diretrizes de organização territorial definidas no Plano, apresentam diretrizes, instrumentos e normas para viabilizar quatro estratégias básicas, de modo a garantir a função social da cidade: a gestão urbana flexível e democrática, a descentralização das atividades, a adequada ocupação do solo urbano e a proteção ambiental e das referências locais (MENDONÇA, 1999, p. 77).

Tomando como referência o sistema de normas de direito urbanístico,[46] verifica-se uma amarração interessante da legislação de Belo Horizonte, envolvendo a Lei Orgânica do Município e a legislação urbanística em vigor, ao incorporar as orientações da Constituição Federal sobre a ordem urbana, antecipou-se, em termos jurídicos, à regulamentação estabelecida a partir de 2001 pelo Estatuto da Cidade.

De acordo com o artigo 165 da Constituição Estadual, os municípios de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil, são dotados de autonomia política, administrativa e financeira e regidos por suas Leis Orgânicas. A autonomia lhes dá poder para decidir sobre a promoção do ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

No preâmbulo da Lei Orgânica, é reforçado o princípio da democracia participativa ao estabelecer que a ordem municipal autônoma e democrática funda-se no império da justiça social

[46] O sistema de normas de direito urbanístico é composto pelas normas constitucionais referentes à política urbana, à lei federal de desenvolvimento urbano, às normas das constituições estaduais e ao conjunto das normas municipais.

e na participação da sociedade civil em prol da descentralização e da desconcentração do poder político como forma de assegurar ao cidadão o controle do exercício da cidadania plena.

No capítulo da Lei Orgânica relativo à Política Urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade aparecem assegurados mediante a formulação e execução do planejamento urbano por meio da participação da sociedade civil nos processos de planejamento e no controle de sua execução.

Consta nos objetivos do Plano Diretor de Belo Horizonte[47] promover a estruturação de um sistema municipal de planejamento e gestão urbana democratizado, descentralizado e integrado. Nas diretrizes da política urbana desta lei, aparece a preocupação em se evitar que a legislação de uso e ocupação do solo imponha-se como instrumento normativo rígido, elaborado sem se considerar os agentes e os processos que atuam na dinâmica do Município e na vida dos cidadãos.

O Conselho de Política Urbana é um dos instrumentos de concepção e controle de políticas urbanas criado pelo Plano Diretor com o propósito de monitorar a implementação da legislação urbanística, coordenando a revisão das leis, mobilizando a sociedade civil em torno das Conferências de Política Urbana, previstas para acontecer quadrienalmente no início de cada mandato municipal.

Ao funcionar como uma esfera de participação, o Conselho de Política Urbana, em seu formato não paritário,[48] atua como instância de consulta e deliberação[49] na reformulação das leis, em casos omissos e na sua aplicação, influenciando diretamente tanto o planejamento urbano como os processos de gestão das intervenções urbanas e da articulação delas com as demais políticas públicas sociais.

Ao lidar nessas frentes, o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) representa um poderoso instrumento de cogestão pública em que se pode enxergar mais

[47] Lei n. 7165 de 27 de agosto de 1996. A análise desta Lei, suas reformulações e aspetos de sua aplicação, bem como as condições de funcionamento do Conselho de Política Urbana, serão tratados no decorrer do estudo nos capítulos subseqüentes.

[48] "A sua composição de 16 membros efetivos e respectivos suplentes não é paritária, dividindo-se em três segmentos principais, quais sejam, o Executivo com 8 representantes, o Legislativo com 2 e a sociedade civil com 6 representantes (esses distribuídos de 2 em 2 entre os setores técnico, popular e empresarial)" (PEREIRA, 2004, p. 7).

[49] O COMPUR apenas é deliberativo na hipótese prevista no inciso VII de seu regimento interno (Inciso VII - deliberar, em nível de recurso, nos processos administrativos de casos decorrentes da aplicação da Lei do Plano Diretor ou da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo). Nas hipóteses previstas nos incisos III e IV, as decisões do COMPUR apenas têm validade após avaliação da Câmara Municipal, sendo transformadas em Lei.

concretamente os propósitos da chamada Gestão Integrada.[50] O Conselho representa um campo de forças políticas em que interesses diferenciados de setores e atores sociais, orientações técnico-administrativas e as articulações entre os poderes constitutivos do Estado se manifestam e interferem na dinâmica da cidade.

O Conselho Municipal de Política Urbana foi criado para propor e atuar de forma ampla no âmbito do planejamento e das políticas urbanas concebidas e aplicadas no Município, atuando diretamente na solução de demandas específicas relativas ao cotidiano da vida urbana. De suas deliberações e orientações resultam desde reformulações da legislação, via Conferências de Política Urbana, a alterações de classificação viária, de zoneamento e definições ou acompanhamento de políticas urbanas.

Ao longo de sua existência, o Conselho tem se voltado significativamente para questões incrementais de rotina da cidade, limitado na capacidade de interferir nas macropolíticas. Além disso, a representação desigual que privilegia o governo tem sido determinante no delineamento de seu formato institucional. Os traços fundamentais do Conselho de Política Urbana e sua importância como instância de participação no planejamento da cidade precisam ser melhor analisados para que se avalie como vem acontecendo a experiência de democracia participativa em Belo Horizonte.

As características da cidade de Belo Horizonte, sua expansão e condição de núcleo da região metropolitana, bem como as experiências democráticas de gestão implantadas, vêm sendo investigadas por diversos ângulos.[51] Os traços de compartilhamento decisório verificados no campo da gestão pública e nas formas de atuação da sociedade em organizações espontâneas e em espaços de participação e deliberação instituídos por lei, ao serem analisados, expõem peculiaridades da capital mineira, colocando-a em uma posição relevante como cidade onde acontecem experiências de construção democrática.

As experiências democráticas da cidade contam também com o papel desempenhado por intelectuais ao atuarem em esferas de governo, estabelecendo as mediações entre sociedade civil

[50] Em publicações da Administração Municipal de Belo Horizonte aparece o termo Gestão Integrada associado à ideia da articulação entre intervenção urbana, regularização fundiária (jurídico) e definição de políticas sociais. A proposta de integração seria viabilizada por meio da descentralização administrativa, da intersetorialidade, da territorialidade, enriquecida pela participação da sociedade na gestão.

[51] Dentre os estudos relacionados aos instrumentos e processos de planejamento de Belo Horizonte, destacam-se as análises de Avritzer (2002, 2003) sobre o Orçamento Participativo, as interpretações sobre desenvolvimento urbano feitas por Monte-Mór (1981, 1994) e por Costa e Mendonça (2008). Destacam-se também as publicações relativas ao direito urbanístico coordenadas por Edésio Fernandes (1998, 2003, 2006).

e sociedade política. Profissionais especializados que levam para a prática administrativa as reflexões teóricas sobre a democracia e a possível interlocução entre representação e participação na administração da coisa pública. No estudo do planejamento participativo aplicado na cidade de Belo Horizonte, verifica-se que se fizeram determinantes tanto a presença desses intelectuais engajados ao Movimento pela Reforma Urbana, como a continuidade administrativa assumida pela sequência de governos comprometidos com a proposta de gestão democrático-popular. O aprofundamento do tema planejamento urbano, as práticas que antecederam a aplicação do modelo participativo e detalhes sobre esse formato, bem como aspectos relativos às administrações e às leis que estabeleceram as estruturas de governo necessárias ao planejamento, serão tratados a partir do terceiro capítulo desta tese.

1.5.1 Penetrando nos pontos tensos do equilíbrio: as estratégias de investigação da realidade belo-horizontina

As questões políticas revestem-se de formas culturais (GRAMSCI, 1978). O poder está presente nos registros culturais expressos em valores, nas formas de comportamento, nas concepções de mundo, nas convenções e instituições. Nas práticas sociais, tudo é política. Ao estudar o funcionamento das esferas públicas responsáveis pelo planejamento urbano de Belo Horizonte, assim como o Conselho Municipal de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana, buscou-se entender como as práticas dos atores investem-se dos traços identitários que os caracterizam, e como esses sujeitos compartilham a ideia de que existe uma prática democrática no planejamento e na gestão da cidade.

No campo do planejamento urbano, toda uma experiência acumulada encontra-se em contato e tensão com novas incursões pela mudança de paradigmas. Práticas que colocam em diálogo governantes e governados: nas tomadas de decisão sobre leis, políticas públicas e nas definições de estratégias de controle social.

O planejamento urbano participativo em Belo Horizonte, como será exposto mais detalhadamente nos capítulos finais deste trabalho, tem uma base normativa consubstanciada na elaboração e revisão do Plano Diretor e da Lei de Ocupação e Uso do Solo. No desenvolvimento

da pesquisa, foram percorridos os caminhos para se chegar à prática participativa de planejamento. Essa historicidade foi resgatada, na tentativa de por meio dela ser possível avaliar como a experiência democrática foi construída na cidade. Momentos do planejamento e as reformas administrativas foram analisados, em função de terem desenhado os contornos das administrações e determinado os mecanismos de tomadas de decisões.

A importância dada à historicidade do processo permite detectar nele elementos de caráter permanente, distinguindo e articulando-os aos de caráter imediato. Pretende-se retomar a articulação entre essas duas ordens de movimento nas conclusões finais do trabalho, depois de expostas situações que expressam a relação entre continuidades e descontinuidades na abordagem do objeto. A valorização do processo histórico foi determinante para o entendimento das transformações em curso. A análise dos documentos foi enriquecida pelos conteúdos das entrevistas, que foram articulados com os resultados do Survey e com as observações de campo.

A pesquisa quantitativa envolvendo os delegados do setor popular da II Conferência foi ampliada pela realização de entrevistas com algumas das lideranças selecionadas na amostragem. As respostas ultrapassaram os questionários, os delegados, em sua maioria participantes das associações de moradores, se manifestaram sobre as dificuldades de envolvimento da população nos encontros e reuniões que tratam dos problemas dos bairros. Os entrevistados criticaram as limitações de uma visão bairrista, voltada para a captação de obras, e também os interesses das lideranças em manter uma posição de visibilidade nas comunidades para obtenção de retorno político em candidaturas ao legislativo municipal.

No campo foi possível presenciar divergências verbalizadas, acordos negociados e a presença determinante das representações de governo em contato com as representações da sociedade. Ao acompanhar algumas reuniões do Conselho Municipal de Política Urbana, foi possível perceber mudanças na rotina dos trabalhos, ao comparar as situações observadas com as descrições das atas, além de ter sido possível ver como conselheiros e governo se posicionam nas reuniões.

Na III Conferência foram observadas nas etapas do evento: a posição dos técnicos de governo, a movimentação dos delegados e participantes dos setores, o encontro de uma diversidade de atores sociais motivados por interesses, as negociações e os acordos pactuados. Verificou-se como o debate, as conversas, as negociações ultrapassam os Grupos de Trabalho e o espaço decisório das assembleias. As argumentações aconteciam nas pausas, nos corredores, na

hora do café, ou seja, os contatos se espalhavam em todos os ambientes. Durante e após a Conferência foi interessante completar as entrevistas coletando as opiniões dos delegados mais atuantes sobre: os interesses defendidos pelos setores, o papel das equipes de governo, os temas debatidos, os acordos firmados, as decisões tomadas e as propostas de acompanhamento dos resultados.

Tentou-se na investigação criar condições para uma compreensão da realidade pelo casamento das técnicas qualitativa e quantitativa, fazendo com que o uso delas não reproduzisse uma interpretação em fragmentos. O objetivo foi penetrar nos pontos tensos, descortinar as situações de contato entre os atores, retirar dos arquivos os registros dos encontros, dar vazão aos discursos dos sujeitos e interpretá-los.

CAPÍTULO 2

CIDADES: PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO SOB NOVA ORIENTAÇÃO JURÍDICO-POLÍTICA E INSTITUCIONAL

As transformações da ordem jurídica após 1988 interferem diretamente nos processos de gestão das cidades. As diretrizes em prol da concretização do direito à cidade têm motivado o redesenho institucional nos níveis de governo, delineando a formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano para o país. Os esforços na direção de se pensar e operacionalizar uma política de desenvolvimento urbano que abarque as esferas de governo vieram transformar os planos diretores em instrumento fundamental e, ao mesmo tempo, o fomento à participação política transforma-se na garantia de ação compartilhada do Estado e da sociedade, nos processos decisórios e no controle social.

Os estudos de cidades voltados para o tema do planejamento e da gestão, que têm por objetivo avaliar em que medida ocorre o empoderamento da sociedade na definição e no controle das políticas e como as novas interlocuções favorecem o aprendizado político dos atores de governo e da sociedade, precisam necessariamente avaliar as dimensões das novas institucionalidades. Os elementos das mudanças institucionais selecionados como determinantes e abordados neste capítulo incluem: a descentralização política, as propostas de reforma do Estado e as novas diretrizes pela participação democrática.

O Estatuto da Cidade representa o grande marco das novas diretrizes para a gestão e o planejamento das cidades. Ao comentar sobre a lei, o então Ministro das Cidades, Olívio Dutra, destacou em seu discurso os alguns pontos fundamentais:

> As inovações contidas no estatuto situam-se em três campos: um conjunto de instrumentos de natureza urbanística, voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma concepção de gestão democrática das cidades que incorpora a idéia de participação direta do cidadão nos processos decisórios sobre seus destinos; e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (DUTRA, 2005, p. 13).

A indicação de instrumentos urbanísticos, a democratização da gestão e as possibilidades de regularização das posses urbanas, na perspectiva da função social da propriedade e da cidade, representam os avanços instaurados pelo novo marco jurídico. A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade definem procedimentos resultantes da movimentação da sociedade. A legitimidade e aplicação desses procedimentos implicam uma mudança de comportamento político de governantes e governados. O capítulo constitucional da política urbana e sua regulamentação determinaram arranjos institucionais nas três esferas de governo, compatíveis ao novo modelo de desenvolvimento urbano proposto para o país.

Estudiosos das cidades e, em particular, do planejamento urbano reconhecem a inauguração de uma nova fase no que tange ao desenvolvimento urbano[52] como observam Santos Junior (2007) e Monte-Mór (2008):

> [...] parece possível afirmar que se desenvolve no Brasil uma nova cultura de planejamento urbano, decorrente tanto da incorporação dos instrumentos inscritos no Estatuto da Cidade quanto da participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública (SANTOS JUNIOR, 2007, p. 293).

> Novo marco institucional e sociopolítico se instaurou com a nova Constituição, particularmente no tocante ao planejamento urbano e regional e aos instrumentos nela criados. Conceitos como 'sentido social da propriedade' e a criação de inúmeros mecanismos ligados à participação popular presente no novo estatuto político do país criaram as bases para um novo processo de planejamento mais democrático e afastado das práticas tecnocráticas do período militar (MONTE-MÓR, 2008, p. 32).

O sistema de normas de direito urbanístico instituído demandou a organização de estruturas de Estado capazes de sobreviver às alternâncias de governo. As ações mais importantes foram: a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades,[53] organismo responsável pela realização das Conferências da Cidade.

> Analisando sob uma perspectiva histórica, pode-se dizer que tanto a criação do Ministério das Cidades e a implantação do Conselho das cidades, ambas em 2003, quanto a realização das conferências das cidades, em 2003 e 2005, são conquistas do movimento pela reforma urbana brasileira, que, desde os anos 1980, vem construindo

[52] O desenvolvimento urbano não se restringe à ampliação do tecido urbano e à modernização tecnológica, não representa apenas o aumento da urbanização; envolve o desenvolvimento socioespacial da cidade (SOUZA, 2005).

[53] A 1ª Conferência Nacional das Cidades elege o Conselho Nacional das Cidades, nos termos das Medidas Provisórias 2.220/2001 e 103/2001. O Conselho Nacional das Cidades, uma vez instalado, teve como função regulamentar as formas e os critérios de eleição dos conselhos estaduais das cidades, constituindo os conselhos: nacional, estaduais, metropolitanos e municipais das cidades (CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 1, 2003, Brasília. *Resoluções*... Brasília: Ministério das Cidades, 2003).

> um diagnóstico em torno da produção e gestão das cidades e propondo uma agenda centrada: (a) na institucionalização da gestão democrática das cidades; (b) na municipalização da política urbana (c) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária; e (d) na inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos (SANTOS JUNIOR, 1995 *apud* SANTOS JUNIOR, 2007, p. 296).

Santos Junior (2007) considera a criação do Ministério das Cidades em 2003 uma resposta ao vazio institucional relativo à ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Delineia-se por meio dele um projeto de cidades sustentáveis e democráticas, ações que representam o reconhecimento da questão urbana como questão nacional a ser enfrentada por macropolíticas públicas.

A realização das Conferências da Cidade tem como propósito a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano para o país. A 1ª Conferência aconteceu no ano de 2003 e teve como tema "Cidade para todos" – construção de uma política democrática para as cidades. No ano de 2005 o tema foi "Reforma Urbana: cidade para todos" – proposta de construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Nesse evento foi lançada a campanha pelo Plano Diretor Participativo[54] com o apoio do Conselho das Cidades. A 3ª Conferência Nacional das Cidades,[55] realizada no ano de 2007, discutiu o desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social, reforçado pelo tema: "Avançando na gestão democrática das cidades". Em 2009 a 4ª Conferência das Cidades foi estimulada em torno da discussão: "Cidades para Todos e Todas com Gestão Democrática, Participativa e Controle Social". Nesse momento foram avaliados os "Avanços, Dificuldades e Desafios na Implementação da Política de Desenvolvimento Urbano".

---

[54] O Conselho Nacional das Cidades, por meio da Resolução n. 15, realizou a campanha nacional de sensibilização e mobilização em torno da ideia dos Planos Diretores resultarem de um pacto socioterritorial entre os diferentes interesses presentes na cidade. Em maio de 2005 foi lançada a campanha "Plano Diretor participativo: cidade de todos" (SANTOS JUNIOR, 2008).

[55] Durante a realização da 3ª Conferência Nacional das Cidades, Ermínia Maricato, na época secretária-executiva na gestão de Olívio Dutra no Ministério das Cidades, ao comentar sobre as conquistas em torno do ideário da Reforma Urbana afirma: "Essa reunião de movimentos, federações de sindicatos, associações profissionais e acadêmicas e ONGs, muitos dos quais participam do Fórum de Reforma Urbana, contabiliza muitas conquistas ao longo dos últimos 20 anos: alguns capítulos na Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade em 2000, a MP 2220 em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, as Conferências Nacionais das Cidades em 2003, 2005 e 2007, um Programa Nacional de Regularização Fundiária, inédito em nível federal em 2003, o Conselho Nacional das Cidades em 2004, a Lei Federal que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental em 2005, a Lei Federal dos Consórcios Públicos em 2005, a Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005, a instituição do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social em 2006, a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, um PL (atualmente no Congresso) que visa instituir um marco regulatório da mobilidade urbana, e o PAC da habitação e do saneamento, em 2007".

Uma análise sem aprofundamento das Conferências realizadas aponta para o fato de as duas primeiras estarem voltadas para o lançamento e construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com destaque objetivo para a institucionalização do Conselho das Cidades e dos Planos Diretores como base do planejamento urbano participativo.

Já nas duas seguintes, os temas tratados em 2007 e 2009 demonstram a intenção de se fazer um balanço do processo, tendo por base a presença da sociedade na participação e no controle, avaliando limites e avanços. Considerando o curto espaço de tempo entre a primeira e a última Conferência e a precoce preocupação com as dificuldades e desafios,[56] observa-se o quão difícil é a quebra de modelos solidificados, sustentados no formalismo técnico refratário à abertura para o diálogo com a sociedade, e a própria mudança de valores e hábitos dos moradores das cidades, no sentido de se apropriarem dos direitos conquistados pela sociedade de conceber e controlar o planejamento e as políticas urbanas.

2.1 Definições sobre descentralização e o exercício do poder local

No mundo contemporâneo, a importância alcançada pelas cidades, a tendência à municipalização e a descentralização a ela associada guardam peculiaridades e apresentam sintomas complexos, demandando reflexões mais cuidadosas que ultrapassem os limites de interpretações simplistas ou da retórica em prol da desconcentração eficiente.

Edison Nunes (1990) explica que a atual onda de descentralização decorre do processo de crise das instituições públicas relacionada às propostas de reforma do Estado, da ideia crescente de diminuição dos gastos públicos associada à defesa do Estado mínimo, estando também em consonância com processos de retomada e de fortalecimento da democracia. Ao analisar o encontro difícil entre poder local, descentralização e democracia, Nunes (1990) refere-se ao não lugar das unidades subnacionais no pensamento político moderno, tendo prevalecido a visão do poder local como obstáculo ao fortalecimento do Estado-Nação. No campo da teoria

[56] Levantamento feito pelo Ministério das Cidades em 2006 mostrou que 64% dos municípios pesquisados que deveriam cumprir a lei e elaborar planos diretores não adotaram procedimentos participativos (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 142).

política a tendência foi de desconsideração das importantes consequências da necessária territorialização do poder político. Em termos práticos, na avaliação de Nunes (1990), prevaleceu a despolitização dos poderes locais, tendo os municípios ocupado um lugar subordinado como níveis meramente administrativos.

Evidencia-se uma conjunção de fatores no campo da descentralização político-administrativa, aqueles comprometidos com a produtividade do Estado formatado em um modelo enxuto, prático e administrativamente eficaz. Por outra via, ampliam-se os apelos e as práticas democráticas em defesa da municipalização e do fortalecimento político das unidades subnacionais.

O caso brasileiro apresenta registros de uma história onde prevaleceu a centralização política, intercalada a iniciativas de descentralização administrativa, voltadas mais para o cumprimento de formalidades ou em defesa da eficiência, sem um compromisso efetivo com a autonomia política dos municípios. As bases decisórias tradicionalmente mantiveram-se concentradas na esfera federal, em arranjos político-institucionais centralizadores, onde o controle do poder esteve associado ao uso e à distribuição dos recursos. Há o reconhecimento de vários analistas de que na história política brasileira “os momentos de descentralização são meros hiatos” (ARAÚJO, 2000, p. 153).

Prevaleceu historicamente toda uma prática centralista, e recentemente a defesa da descentralização mais se aplica como desconcentração. A desconcentração entendida como transferência de responsabilidades em termos das políticas públicas e de desdobramentos administrativos das estruturas institucionais. Diferente do significado de descentralização como proposta de autonomia decisória dos municípios, com repasse e geração de recursos capazes de garantir ao poder local o suprimento das políticas e a definição de ações de governo condizentes com as peculiaridades locais.

A questão da descentralização e da desconcentração coloca em pauta a incongruência entre o discurso e a prática, pois, a transformação dos municípios em entes federativos em lei não garante uma prática de governo nova nas esferas locais e nem a eficiência no atendimento das demandas sociais. A questão é complexa porque a realidade mostra que a municipalização não garante: “nem democracia, nem participação, nem solidez na representação” (NUNES, 1990, p. 38).

Em ternos práticos, os municípios deveriam contar com recursos próprios, ampliados pelo repasse de recursos das esferas federal e estadual. A realidade no Brasil é a da multiplicação de municípios nanicos e de porte pequeno, dependentes financeiramente das outras esferas. Os municípios maiores apresentam outros problemas de crescimento desordenado e falta de estruturas administrativas especializadas e modernizadas, capazes de otimizar recursos, além de dependerem também da captação de verbas das esferas federal e estadual.

Usando a expressão “paradoxo municipal”, Gomes e Dowell (2000) abordam os problemas da descentralização pela ótica das receitas necessárias ao funcionamento dos municípios. Os autores mostram a inviabilidade fiscal dos novos entes federativos e a difícil manobra de sobrevivência, entre gerar e captar recursos.

As observações feitas por Tereza Lobo (1990) contribuem para o entendimento das dimensões da descentralização, vista como um comportamento político-institucional positivo por provocar alterações nas estruturas e núcleos de poder. A descentralização tende a gerar uma maior distribuição do poder decisório, com perspectivas mais concretas de dispersão físico-territorial das agências governamentais que, devido ao centralismo, sempre estiveram localizadas fora do alcance da sociedade e das autoridades governamentais dos municípios. A descentralização favorece a aproximação entre sociedade civil e Estado, e por meio dela pode-se alcançar o aprimoramento das relações intergovernamentais. A boa qualidade da descentralização requer governos capacitados para a função de agentes interventores em suas realidades, e níveis de organização da sociedade capazes de realizar o controle social sobre a ação do poder público. “A descentralização deve perseguir dois objetivos: a democratização do Estado e a busca de maior justiça social” (LOBO, 1990, p. 8).

> Para que a descentralização possa romper com o padrão autoritário do Estado, é preciso que o mesmo abra suas portas à participação da população organizada, criando mecanismos político-institucionais de articulação, canais orgânicos de comunicação constante, aceitando as pressões e o controle daí advindos (LOBO, 1990, p. 9).

A descentralização com fortalecimento político dos municípios implica a redefinição do relacionamento entre as instâncias federativas. Existe uma simultaneidade de pertencimento das esferas, fato que implica determinações mútuas. A real democratização trazida pela municipalização, na concepção de Nunes (1990), depende de decisões mais universais que abarcam o conjunto da federação.

A distribuição do poder e a relação entre as esferas de governo apresentam-se como experiências recentes, com variações de casos no âmbito local de como são aplicadas as diretrizes constitucionais. “Pensar um sujeito territorial na sua dupla face de povo e governo pressupõe pensar a organização desses dois elementos” (NUNES, 1990, p. 37). A relação entre povo e governo é mediada institucionalmente. Na instância municipal, acredita-se que a proximidade dos governos às demandas sociais fortalece a ideia da descentralização como meio de favorecer a institucionalização de mecanismos de participação e de provisão de recursos e equipamentos. Por outro lado, na realidade dos municípios evidenciam-se mais explicitamente a manipulação das necessidades sociais, as relações de clientela e o tráfico de influências em prol de interesses particularistas, registros ainda marcantes de uma cultura política não superada.

A investigação de experiências de gestão municipal dá visibilidade para a forma como “povo e governo” (usando expressão de Nunes) lidam com as novas institucionalidades, evidenciando as dimensões da autonomia política conquistada, as dificuldades concretas enfrentadas na aplicação das leis e os procedimentos de gestão adotados.

2.2 Por uma reforma do Estado condizente com a democracia participativa

Os debates em torno do tamanho do Estado, as condicionantes impostas pelo novo liberalismo, o reposicionamento recente da sociedade civil em prol da democracia, alterando o significado da política e da cidadania,[57] impuseram o redesenho das estruturas do Estado. As mudanças de concepção sobre descentralização político-administrativa e as adequações institucionais daí decorrentes acontecem permeadas por tensões e conflitos onde são defendidos diferentes projetos políticos de Estado e de sociedade, gerando consensos e concessões.

[57]A democracia participativa favorece a ampliação do conceito de política, pela possibilidade de participação cidadã e de deliberação em espaços públicos. Nesse contexto, a sociedade pode exercer vigilância sobre as ações dos governos (EVELINA; PANFICHI; OLVERA, 2006).

A expansão globalizante tem contribuído para a fragilização do Estado, com tendência à aplicação de reformas de caráter técnico, voltadas para o enxugamento da 'máquina' em detrimento da opção pela reorganização e radicalização democrática[58] (NOGUEIRA, 2005).

No Brasil, a tradição centralista, marcada por forte protagonismo do Estado, carrega uma história de autoritarismo e populismo. No campo de atuação da sociedade civil, o amadurecimento político das ações não obedece a uma ordem estável, acontece com avanços e recuos, o que compromete o alcance de arranjos políticos democráticos mais sólidos. Mudanças institucionais recentes vêm alterando esse cenário, indicando transformações nas práticas políticas. As mudanças foram favorecidas, dentre outros fatores, pelo novo pacto federativo. Tornaram-se necessárias reformulações na estrutura do Estado. Em um cenário democrático, apresentam-se diferentes concepções de reforma, apontando caminhos diferentes para a formatação e funcionamento do Estado.

A visão racional-gerencial defende a reforma das estruturas consideradas pesadas e ineficientes do Estado, inspirando-se nos modelos aplicados pela iniciativa privada. A ideia é da gestão pública[59] não só atuar na perspectiva de atender aos interesses do mercado, mas se curvar a seu *modus operandi***,** tornando-se ágil como uma empresa. O exemplo mais conhecido é a reforma proposta por Bresser Pereira que busca superar o chamado ritualismo emperrado da máquina pública, substituindo o modelo burocrático pela flexibilidade, agilidade e eficiência do modelo gerencial (REIS, 2005).

Nogueira (2005) explica que a racionalidade pragmática das novas metas apresentadas à gestão modernizante convive com um comportamento patrimonialista e corporativo. Estruturas de Estado com essas características apresentam uma face racional-legal e outra de tipo patrimonial, uma tensão que interfere nos formatos de organização gerencial estabelecidos.

---

[58] Nogueira (2005) propõe pensar o projeto democrático com radicalidade – implica partir de regras procedimentais válidas para todos, em arranjos institucionais que facilitem a livre competição política e a participação ampliada dos cidadãos nos processos de tomadas de decisão. Um projeto que precisa ser defendido pela sociedade organizada para ser viabilizado, colocando em curso processos ampliados de participação e deliberação que fomentem a discussão pública sobre interesses coletivos.

[59] As ciências sociais vêm se dedicando progressivamente às questões relacionadas às políticas públicas. Ham e Hill (1993) explicam que nos anos de 1980 ocorreu um deslocamento dos termos do debate no cenário político, havendo um ataque ao setor público e a procura aos dispositivos de mercado para se resolver problemas de alocação social, numa tendência de exposição das ineficiências do setor público. Impõe-se gradativamente o uso de técnicas de gestão típicas do setor privado, fazendo com que a administração pública viesse a ser cada vez mais descrita como gestão pública.

As considerações feitas por Nogueira (2005) servem de amparo para a abordagem do modelo participativo de democracia, em função de a ampliação dos processos democráticos gerar maior complexidade nas estruturas administrativas, pelo crescimento e aprofundamento de demandas por serviços e bens públicos.[60] Existe, portanto, uma vinculação entre burocracia e democracia. “Se se quer ter democracia, porém, em qualquer sociedade minimamente complexa, a burocracia é indispensável” (REIS, 2005, p. 28). O desafio, segundo Reis (2005), é lidar com a combinação entre a eficiência voltada para fins da burocracia, e os princípios da democracia que tendem exatamente a problematizar esses fins. Na prática, existem fins múltiplos, por vezes antagônicos, difíceis de serem conciliados e administrados. Portanto, a participação democrática recoloca o desafio da relação entre democracia e burocracia.

Os impactos da participação na gestão pública modificam a relação entre governantes e governados, diminuem o espaço de imposição do ‘decisionismo’ e do ‘voluntarismo’ governamental, introduzem novas formas de controle social, estimulam a descentralização das decisões, fomentam parcerias dentro e fora do Estado e interferem nas definições sobre reformas administrativas (NOGUEIRA, 2005).

> Uma “reforma administrativa” compatível com uma gestão participativa não pode seguir os passos do reformismo neoliberal que prevaleceu na América Lática ao longo das últimas décadas do século XX. De agir muito mais no plano das culturas organizacionais e na formação de recursos humanos do que no plano da contenção de despesas ou da redução do aparato estatal. É mais construtiva do que destrutiva, incorpora tecnologias sem desfazer de pessoas, busca agilidade e leveza sem perder de vista o mérito e o sentido, forma em vez de capacitar profissionais, reúne técnica e política. Dá mais importância, em suma à criatividade e à iniciativa do que a normas, custos e controles. Sua meta é alcançar um aparato burocrático ágil e flexível, capaz de produzir inovação organizacional e gerencial constante, planejar democrática e estrategicamente, atuar de modo descentralizado e estimular a cooperação, despertando as reservas técnicas acumuladas em seu próprio interior (NOGUEIRA, 2005, p. 149).

Os municípios precisam se adequar às mudanças, modernizando as estruturas públicas, tornando-as mais ágeis, criativas e eficientes. Os caminhos para aplicação das mudanças são diferentes e dependem das decisões de caráter político assumidas pelos governos. A presença da sociedade civil nas tomadas de decisão e no controle das ações do poder público faz enorme

[60] Existem várias definições de bem público. Uma delas pressupõe aquilo que não é apropriado individualmente e parte da ideia de um pacto social e político, englobando os bens e a oferta desses bens e de serviços que a sociedade define como direitos do cidadão envolvendo educação, saúde, infraestrutura, saneamento. “[...] a forma de oferta desses bens, tanto pode ocorrer através da produção direta do poder público, como por intermédio da regulação e, por vezes, do financiamento, deixando que o setor privado se responsabilize de suprir as demandas desses bens” (AZEVEDO; ANDRADE, 1997 *apud* AZEVEDO, 1999, p. 114).

diferença na democratização das escolhas e na própria concepção de mudança e ou modelo de reforma a ser aplicado nas estruturas de Estado, em especial nos formatos de gestão das cidades.

2.3 Participação política: significados, institucionalidades e gestão pública

A luta pela participação é também uma luta pelo seu conceito e resulta de uma complicada operação pedagógica (NOGUEIRA, 2005). Os significados da participação denotam o lugar do poder nas práticas sociais e das práticas sociais como parte do comportamento político, ou seja, as práticas participativas são manifestações de uma cultura política.

Dagnino (2004) mostra que as noções de sociedade civil, participação e cidadania são apresentadas e defendidas contemporaneamente em projetos políticos diferentes, um neoliberal e outro democrático-participativo. Ambos em disputa atuam na construção de significados, interferindo, portanto, nas proposições e nas representações da democracia. A autora fala de deslocamentos de sentidos que envolvem as disputas políticas, no uso de discursos e referências comuns que servem às concepções diferentes de mundo, ideologias que sustentam os diferentes projetos. As ideias e propostas de participação carregam significados políticos diferentes, podendo estar comprometidas com particularismos ou voltadas para o sentido de pertencimento coletivo e de bem comum.

A identificação e as interpretações relacionadas à participação política são muitas, devido ao seu caráter político que envolve dimensionamentos diferentes de acordo com: os arranjos institucionais, os procedimentos legais, as estratégias de mobilização e de organização social, os mecanismos de articulação dos focos de interesse, dos temas em debate e em disputa.

> Com efeito, considera-se participação política desde comparecer a reuniões de partidos, comícios, grupos de difusão de informações até o inscrever-se em associações culturais, recreativas, religiosas ou, ainda, realizar protestos, marchas ocupações de prédios (SANI, 1986; COTTA, 1979 *apud* TEIXEIRA, 2002, p. 25).

> Quem participa almeja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição. Vale-se para tanto, de bens e recursos (políticos, técnicos, financeiros, intelectuais) próprios ou disponíveis em alguns espaços comuns. Quem participa procura projetar-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos: constrói assim uma identidade, formula uma teoria para si e para um plano de ação (NOGUEIRA, 2005, p. 129-130).

A crise do Estado, o desgaste e burocratização do sistema partidário e das formas convencionais de participação e de movimentação social, a intensificação dos conflitos sociais, a conscientização de vários segmentos e a emergência de novos temas na cena política têm alterado as formas de participação (TEIXEIRA, 2002).

As formas recentes de participação democrática se constituem fundamentalmente em esferas públicas, espaços onde são debatidos temas, emitidas opiniões, estabelecidos consensos e negociações. Na avaliação de Nogueira (2005), nesses encontros armam-se lutas pela hegemonia, delineia-se uma ideia de ordem pública e de comunicação política.

Dependendo do formato assumido pelas esferas públicas, elas podem atuar no campo decisório da política como espaços de consulta ou de deliberação. A deliberação não deve ser subestimada como recurso impactante, no sentido da radicalização da partilha do poder. Quando usada nas esferas participativas, a deliberação tem capacidade de reformar democraticamente o Estado (DANIEL, 1994 *apud* TATAGIBA, 2002, p. 91).

A questão da consulta e da deliberação requer análises de singularidades, de como se desenvolvem as experiências nos processos decisórios, sendo relevantes: a posição e articulação entre os sujeitos nos processos, as regras de funcionamento adotadas e a ressonância das decisões tomadas. “Tão relevante quanto a decisão é o modo, o processo, o caminho institucional de como se delibera, se debatem os temas e como se organiza uma agenda” (NOGUEIRA, 2005, p. 153).

A participação tem implicações práticas quando interfere nos processos decisórios das gestões, tanto nos resultados das políticas públicas que afetam diretamente coletividades como na progressiva democratização das gestões, transformadas em gestões participativas que quebram com os padrões tecnocráticos convencionais.

A gestão participativa dedica-se a inventar formas novas de tomada de decisões e de gerenciamento público – espelha o fracasso do planejamento tradicional. “O planejamento precisa romper claramente com sua tradição normativa e tecnocrática e assumir-se como planejamento estratégico, democrático e dinâmico” (NOGUEIRA, 2005, p. 150).

O Estatuto da Cidade, ao estabelecer os parâmetros que devem orientar a construção da política urbana em todas as instâncias do poder público, e ao tratar a prática do planejamento urbano como um recurso técnico e politicamente participativo de ordenamento do desenvolvimento das cidades, trata mais explicitamente da gestão participativa.

> Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001
> Capítulo I
> Diretrizes Gerais
> Artigo 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes: [...]
> II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Conselho Nacional das Cidades faz parte da estrutura institucional criada para garantir a aplicação da legislação sobre política urbana em cada uma das esferas da federação e atua no sentido de consolidar a participação na gestão e no planejamento das cidades. A defesa da participação da sociedade na gestão das cidades tornou-se tema transversal das Conferências da Cidade promovidas pelo Conselho.

> Resoluções da I Conferência Nacional das Cidades (outubro/2003)
> II Diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
> Estrutura Institucional
> Implementar a estrutura institucional pública necessária para efetivação da política urbana, promovendo a participação e a descentralização das decisões.
>
> Participação Social
> Promover a organização de um sistema de conferências, conselhos em parcerias com usuários; setor produtivo; organizações sociais (movimentos sociais e ONGs); entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais; operadores e concessionários de serviços públicos; e órgãos governamentais para viabilizar a participação social na definição, execução, acompanhamento e avaliação da política urbana de forma continuada, respeitando a autonomia e as especificidades dos movimentos e das entidades, e combinando democracia representativa com democracia participativa.

A criação de conselhos e a realização das conferências foram estimuladas nas esferas estadual e municipal. Com o propósito de construir uma política nacional de desenvolvimento urbano, a gestão participativa e a elaboração dos planos diretores participativos tornaram-se diretrizes fundamentais. As práticas participativas transformam-se em experiências pedagógicas que alteram valores e comportamentos, com grande potencial de democratização do Estado.

Avritzer afirma que os processos de aprendizagem coletiva necessitam estabilizar-se em instituições (AVRITZER, 1994 *apud* TEIXEIRA, 2002, 37), uma complicada pedagogia a práxis do fazer democrático – o que Avritzer identifica como gramática. Usando a interpretação do autor, pode-se inferir que as perdas para as interferências da política tradicional são minimizadas

ou até bloqueadas, quando os avanços da aprendizagem política se estabilizam em formas de institucionalização legitimadas.

Tendo por base resultados de pesquisas feitas sobre a participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos, Dagnino (2002) demonstra que o processo de construção democrática não obedece a uma linearidade, pelo contrário, é contraditório e fragmentado, marcado por disputas e recuos.

O aumento da participação não é suficiente para termos uma democracia de alta intensidade, afirma Pereira (2007). No entendimento do autor, as diversas práticas participativas demandam análises, precisam ser investigados os processos de motivação e a construção das preferências dos indivíduos em relação às definições sobre políticas públicas que afetam interesses particulares e a coletividade.

Entendendo que as especificidades das experiências municipais são reveladoras do que foi construído em termos de gestão e planejamento participativo das cidades e de como essas singularidades compõem uma totalidade, o estudo dessas práticas em Belo Horizonte traz respostas interessantes ao conjunto das análises.

CAPÍTULO 3

IMPLICAÇÕES DAS MUDANÇAS JURÍDICO-POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS NA REALIDADE DE BELO HORIZONTE

A capital de Minas Gerais nasceu planejada. O propósito da Comissão Construtora coordenada por Aarão Reis era disciplinar o desenvolvimento da cidade. A ideia de modernização não garantiu a ordem imaginada para o crescimento de Belo Horizonte. A expansão e ocupação dos espaços da cidade e seu transbordamento logo deflagraram problemas que se misturaram ao conjunto da região metropolitana.

Existe uma memória do planejamento urbano em Belo Horizonte, consubstanciada em planos e leis amarrados em reformas administrativas que, avaliados em seu percurso histórico, ajudam a explicar a aplicação de um modelo participativo na cidade a partir de 1996.

Belo Horizonte contribui de maneira interessante para a composição do sistema de normas de direito urbanístico, antecipando a aplicação das diretrizes constitucionais, antes da regulamentação dos artigos do capítulo da política urbana, ocorrida pela aprovação da Lei de n. 10.257 de 2001.

Nesta etapa da abordagem sobre o planejamento participativo em Belo Horizonte, buscou-se resgatar a memória do planejamento da cidade, incluindo a análise do Plano de Ação Municipal de 1984, transformado em proposta de Plano Diretor em 1988, e os trabalhos de formulação do Plano Diretor denominado BH 2010 que, embora não transformados em lei, apresentaram estudos e diagnósticos aproveitados na elaboração do Plano Diretor de 1996. Interpretações sobre a legislação urbanística desenvolvida ao longo do desenvolvimento da cidade feitas por pesquisadores foram incorporadas à analise, bem como as leis referentes às reformas administrativas que apresentam características das administrações municipais nos momentos de elaboração dos planos.

A legislação urbanística aprovada em 1996 e a revisão das leis do Plano Diretor e da Lei de Ocupação e Uso do Solo são demonstrações de como os marcos jurídico-políticos e institucionais, definidos no âmbito da federação, foram aplicados na cidade.

A descentralização instituída na lei federal foi reforçada em Minas Gerais pelo artigo 165 da Constituição Estadual. Na lei estadual, os municípios têm poder para decidir sobre a promoção do ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Os desdobramentos da rede criada em nível nacional pelo Conselho Nacional das Cidades em prol da formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em Belo Horizonte serão analisados no capítulo final, na tentativa de demonstrar a relação entre os resultados das Conferências da Cidade com os das Conferências Municipais da Cidade.

No estudo do planejamento urbano de Belo Horizonte proposto, as interferências do mercado imobiliário na produção da cidade legal e real serão tratadas, devido à presença organizada desse setor nos processes decisórios que envolvem o poder público e nos debates com outros segmentos nas esferas públicas instituídas para tratar da revisão das leis e das políticas urbanas.

O recorte da pesquisa envolve o desenrolar do planejamento urbano em Belo Horizonte depois de 1996, quando foram aprovados o Plano Diretor e a Lei de Ocupação e Uso do Solo, porém, as iniciativas anteriores, principalmente a tentativa não institucionalizada do Plano de 1992, denominado BH 2010, serão abordadas para demonstrar as conexões e superações, continuidades e descontinuidades que interferiram nos processos recentes de planejamento participativo desenvolvidos na cidade. Além dos planos diretores formulados, as leis aprovadas antes de 1996 que regularam o uso e a ocupação do solo urbano também serão contempladas, bem como as estruturas administrativas que sustentaram os governos de 1983 até 2005.

3.1 A construção de um novo marco legal para a cidade

Uma das questões levantadas na pesquisa é a relação entre as estruturas de planejamento adotadas em Belo Horizonte ao longo do desenvolvimento da cidade e a aplicação, na década de 1990, da proposta participativa. O entendimento dessa relação implica o resgate do ordenamento jurídico pensado e aplicado para o funcionamento da cidade, bem como a composição administrativa estabelecida em cada momento que expressa o formato de gestão adotado.

A legislação urbanística que sustentou, disciplinou e até estimulou o crescimento da capital mineira, as reformas administrativas implantadas que interferiram na lógica do planejamento urbano e as incorporações recentes das orientações em prol da reforma urbana instituídas nas diretrizes constitucionais serão abordadas como parte do processo que antecedeu e interferiu na experiência de gestão e de planejamento participativo de Belo Horizonte.

Em síntese, faz sentido a hipótese de que o novo modelo de planejamento e gestão adotado a partir de 1993,[61] embora represente uma mudança de concepção, portanto, uma ruptura, incorporou contribuições das iniciativas anteriores. Independente das discussões em torno das contradições entre cidade legal e cidade real, e do fato de a cidade real impor desafios à legalidade e aos parâmetros do que se estabelece como ideal ou ideais de cidade, acredita-se que: "A legislação atua como um forte paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa na determinação da configuração final da cidade – funciona como um molde da cidade ideal" (CARLOS, 1999, p. 102).

Freitas (1996) explica que, entre o plano urbanístico de Aarão Reis (1897) e a primeira lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte (1976), vigorou uma legislação com propósitos de ordenar a cidade. A Lei n. 363 de 1930 definiu uma nova classificação da cidade em quatro zonas: zona central ou comercial, zona urbana ou residencial, zona suburbana e zona rural. Foram fixadas normas de uso e ocupação do solo e de parâmetros para a construção de edificações através do Código de Obras (Decreto-lei n. 84 de 21 de dezembro de 1940).

É consenso nas publicações sobre a legislação urbana de Belo Horizonte, ou nos estudos que tomam a legislação como referência, o fato de que o poder público foi incapaz de controlar a ocupação real da cidade.

> Tanto no projeto original para a nova capital do Estado de Minas Gerais, quanto na LUOS de 1976, nota-se a presença de elementos que promoviam a segregação sócio-espacial da população. No caso da primeira (baseada no paradigma urbanista positivista em voga no final do século XIX, aliado a um racionalismo funcional), esta era expressa pela separação entre zonas urbanas (a parte nobre da cidade, situada no interior da Avenida 17 de Dezembro, atual Contorno, destinada ao aparato burocrático-administrativo e residências de funcionários públicos), suburbana (áreas e bairros limítrofes à Contorno, prevista para a construção de chácaras e sítios) e rural (que funcionaria como cinturão verde e seria responsável pelo abastecimento da cidade) (PBH, 1995, p. 42). Já em relação à segunda (marcada pela especialização funcional da cidade em zonas residenciais, comerciais, industriais, etc.), uma das formas de segregação encontrada diz respeito ao estabelecimento de diferentes categorias de, por exemplo, zonas residenciais (ZR-1, ZR-2, ZR-3 e ZR-4), segundo critérios de

[61] No ano de 1993 o governo da Frente BH Popular implantou o Orçamento Participativo no Município.

> parcelamento e diferentes coeficientes de aproveitamento dos lotes – o que conferia a cada uma destas uma valorização diferenciada em termos imobiliários – e também através da distribuição desigual de vantagens e privilégios a diferentes áreas urbanas (TORRES, 2003, p. 13).

As zonas de uso e ocupação definidas pelo Decreto n. 165 de 1933, limitadas à subdivisão básica em zonas central ou comercial, residencial, suburbana e rural, mantiveram-se em funcionamento pelo regulamento de obras até a aprovação da Lei n. 2.662 em 1976.

A Lei n. 2.662 de 1976, primeira a legislar sobre o uso e a ocupação do solo no Município, resultou do processo de planejamento que se instaurou no país a partir de 1964, engajada em uma proposta de política urbana centralizada e tecnocrática. A estrutura espacial proposta em 1976 foi aprovada para vigorar temporariamente, mas só foi alterada pela Lei n. 4.034 de Uso e Ocupação do Solo em 1985, seguindo ambas, segundo Freitas (1996), a mesma lógica funcionalista, tecnocrática e permissiva em relação aos interesses do setor imobiliário. Caracterizando brevemente a Lei n. 2.662 de 1976: "[...] baseava-se no modelo radio-concêntrico, adotando um zoneamento de caráter funcionalista e racional, subdividindo o município em zonas residenciais, comerciais, industrial, setores especiais, zonas de expansão urbana e zona de uso especial" (FREITAS, 1996, p. 56).

> A LUOS estabeleceu um rígido zoneamento, de características notadamente funcionalistas, dividindo a cidade em zonas com um alto grau de homogeneidade onde cada uma teria uma função preponderante, mas não exclusiva em relação ao uso e ocupação: zonas residenciais, zonas comerciais, zona industrial, zona de expansão urbana, setores especiais e zona rural. [...] Esta divisão do território municipal não levava em consideração as peculiaridades e características específicas de diferentes regiões da cidade, em termos urbanísticos, nem tampouco critérios geotécnicos que indicariam restrições à ocupação de determinadas áreas. Isto resultou, por um lado em um processo de descaracterização urbana de algumas áreas e, por outro, no aparecimento de tantas outras em situações de risco, ambas com conseqüências em relação à questão ambiental (TORRES, 2003, p. 42).

Na rota da democratização do país, a promulgação da Constituição de 1988 e, em seguida, a elaboração da Constituição do Estado de Minas Gerais e a aprovação da Lei Orgânica do Município em 1990 abrem caminho para a formulação de nova legislação urbanística para a cidade.

Dentre os componentes de caráter democrático estimuladores da participação da sociedade nos processos decisórios sobre a cidade presentes na Lei Orgânica de Belo Horizonte, destacam-se:

> Art. 2º - Todo o poder do Município emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos da Constituição da República e desta Lei Orgânica.
> § 2º - O exercício direto do poder pelo povo no Município se dá, na forma desta Lei Orgânica, mediante:
> I - plebiscito;
> II - referendo;
> III - iniciativa popular no processo legislativo;
> IV - participação na administração pública;
> V - ação fiscalizadora sobre a administração pública.
> § 3º - A participação na administração pública e a fiscalização sobre esta se dão por meio de instâncias populares, com estatutos próprios, aprovados pela Câmara Municipal.
>
> Art. 18 - A ação administrativa do Poder Executivo será organizada segundo os critérios de descentralização, regionalização e participação popular.
> Art. 24 - O Poder Público garantirá a participação da sociedade civil na elaboração do plano diretor, do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.
> Art. 184 - O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a garantia do bem-estar de sua população e o cumprimento da função social da propriedade, objetivos da política urbana executada pelo Poder Público, serão assegurados mediante:
> I - formulação e execução do planejamento urbano;
> IV - participação da sociedade civil no planejamento e no controle da execução de programas que lhe forem pertinentes.

Em entrevista, Heloísa Costa comenta sobre o processo de incorporação na cidade de Belo Horizonte, das indicações constitucionais em prol da democracia participativa, salientando o papel desempenhado pelo legislativo na institucionalização de princípios e de instrumentos democrático-participativos no município.

> Em Belo Horizonte, no governo do PSDB, Eduardo Azeredo, essa movimentação se concentra muito mais na Câmara do que no Executivo. Então, a legislatura pós-constituição tem um papel fundamental aí de tentar trazer... Até hoje, se a gente pega a Lei Orgânica de Belo Horizonte, que é de 1990, ela contém coisas que o estatuto da cidade só vai regulamentar em 2001. Mas, então, toda movimentação política, toda é exagero, mas grande parte dela se concentra na Câmara, é um período super efervescente e nele o Patrus [Ananias] teve um papel fundamental na Câmara, porque ele foi o relator da Lei Orgânica. Ele faz convergir, não só ele, pois estaria sendo injusta com os demais vereadores, ele teve esse papel de aglutinar, na proposta da Lei Orgânica, todas essas forças, essas ideias. (Entrevista: Heloísa Soares de Moura Costa – Representante: Setor Técnico)

De fato existe uma precocidade no processo desencadeado na capital de Minas Gerais no que tange a aplicação do conteúdo dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988. A tradução prática ocorrida em Belo Horizonte dos conceitos fundamentais concebidos no Movimento pela Reforma Urbana ocorreu antes da regulamentação dos referidos artigos pela Lei n. 10.257 de 2001.

Na Lei Orgânica de 1990, artigos do Capítulo da Política Urbana, listados abaixo, adiantaram orientações constitucionais que só seriam transformadas em instrumentos de política urbana mais de uma década depois, após intenso debate, disputas e consensos que resultaram no Estatuto da Cidade.

> Art. 185 - São instrumentos do planejamento urbano, entre outros:
> I - plano diretor;
> II - legislação de parcelamento, ocupação e uso do solo, de edificações e de posturas;
> III - legislação financeira e tributária, especialmente o imposto predial e territorial progressivo e a contribuição de melhoria;
> IV - transferência do direito de construir;
> V - parcelamento ou edificação compulsórios;
> VI - concessão do direito real de uso;
> VII - servidão administrativa;
> VIII - tombamento;
> IX - desapropriação por interesse social, necessidade ou utilidade pública;
> X - fundos destinados ao desenvolvimento urbano.
>
> Art. 186 - Na promoção do desenvolvimento urbano, observar-se-á o seguinte:
> I - ordenação do crescimento da cidade, prevenção e correção de suas distorções;
> II - contenção de excessiva concentração urbana;
> III - indução à ocupação do solo urbano edificável ocioso ou subutilizado;
> IV- parcelamento do solo e adensamento condicionados, adequada disponibilidade de infra-estrutura e de equipamentos urbanos e comunitários;
> V - urbanização, regularização e titulação das áreas ocupadas por população de baixa renda;
> VI- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio histórico, cultural, artístico e arqueológico;
> VII - garantia do acesso adequado do portador de deficiência aos bens e serviços coletivos, aos logradouros e edifícios públicos, bem como a edificações destinadas ao uso industrial, comercial e de serviços, e ao residencial multifamiliar;
> VIII - ampliação das áreas reservadas a pedestres.

As Leis de n. 7.165 e 7.166 de 1996, que instituíram respectivamente o Plano Diretor Municipal e a Lei de Ocupação e Uso do Solo, e cujas bases foram estabelecidas na Lei Orgânica de 1990, foram elaboradas em meio à efervescência política e mergulhadas em debates e acordos democráticos, anteriores ao Estatuto da Cidade de 2001 e ao aparato institucional construído por meio das ações do Ministério das Cidades. As leis foram concebidas e aprovadas em conjunto, e resultaram de uma convergência de esforços de caráter técnico e político em prol da participação, quando foram estabelecidas as bases democráticas do planejamento urbano que seria aplicado em Belo Horizonte.

3.2 Belo Horizonte: um lugar de memórias do planejamento

O título reforça a ideia, recorrente nos estudos sobre Belo Horizonte, da presença do planejamento na história da administração da cidade, tanto no seu desenho legal e funcional como também no comportamento político assumido pela sociedade civil ao buscar interferir nos processos decisórios relativos ao planejamento urbano.

A força e a importância dessas memórias não retiram delas e das experiências recentes a condição de ser o planejamento da cidade uma convergência de decisões e ações complexas, atravessadas por interesses, concepções e projetos diversos, ancorados em disputas políticas difíceis de serem mediadas e consensuadas. Tal complexidade se acentua ao verificar-se, como observa Burgos (2007), uma tendência de no âmbito local o poder ser privatizado por uma parte da sociedade, que consegue impor, por meio desse controle, sua visão do que seria o futuro da cidade.

Vilaça (1999) explica que a segregação[62] é a expressão de como camadas de alta renda dominam o espaço urbano, atuando sobre toda a estrutura urbana segundo seus interesses. O setor imobiliário atua diretamente sobre a produção do espaço urbano, norteado e norteando os interesses dos vários segmentos que se apropriam da cidade.

Os preços dos imóveis variam de acordo com características físicas, potencial de valorização, localização, acesso à infraestrutura e serviços urbanos. Esse conjunto de fatores faz a produção imobiliária relacionar-se diretamente aos parâmetros da legislação urbanística. O empreendedor imobiliário direciona seu produto balizado nos limites da legislação. Em Belo Horizonte, tem prevalecido a atuação de empresas do setor, intervindo de acordo com as demandas de segmentos diferenciados de renda (COTA; MOL, 2008).

> A cidade real é conseqüência da relação que a legalidade urbana estabelece com o funcionamento concreto dos mercados imobiliários que atuam na cidade. Entretanto, ao definir formas permitidas e proibidas de produção do espaço, a legislação define territórios dentro e fora da lei (CARLOS, 1999, p. 102).

[62] "A ocupação e uso do espaço urbano expressam uma forma de dominação, a segregação é um mecanismo de dominação política e de desigual apropriação dos recursos do espaço, como produto do trabalho e como força determinante da estruturação intra-urbana" (VILAÇA, 1999, p. 235).

As formas de expressão das contradições na produção e no consumo do solo urbano são múltiplas, tanto quanto as formas de organização da sociedade civil. Na avaliação de Rodrigues (1999), todas essas manifestações precisam ser incorporadas ao cenário da participação cotidiana da cidade e reconhecidas como importante expressão societária, ou seja, a ocupação e os usos, bem como a produção no sentido amplo da cidade, determinam a posição dos grupos sociais e as formas de associativismo que interferem politicamente nas decisões relativas à vida urbana.

3.2.1 Momentos do planejamento urbano: Novos Horizontes e os percursos até a BH de 2010

A construção de planos urbanísticos faz parte do desenvolvimento e da história das administrações de Belo Horizonte. A cidade nasceu moderna, planejada pela Comissão Construtora da Nova Capital em 1897, como já mencionado, e posteriormente indicações feitas por uma Comissão Técnica Consultiva da Cidade, criada em 1934,[63] serviram de parâmetro para decisões tomadas pelas administrações sobre a expansão racional da cidade, na década de 1950.

Costa (1994), em seu estudo sobre habitação e produção do espaço em Belo Horizonte, comenta sobre a ocupação da cidade, salientando que em 1902 cerca de 2000 pessoas já viviam em favelas no interior da zona urbana, num contraste entre a cidade planejada e a cidade real.

> Já a zona suburbana, devidamente separada da zona urbana pela Avenida 17 de Dezembro (atual do Contorno), apresentava padrões mais flexíveis de urbanização e deveria servir como futura área de expansão da cidade. Entretanto, dadas as diferenças de preços de terrenos e a necessidade de compra de um lote para ter acesso à cidade, o processo de ocupação dos espaços suburbanos e rural se deu de forma muito mais intensa, permanecendo o espaço central excessivamente vazio e consequentemente dispendioso aos cofres públicos. [...] A habitação precária materializa-se realmente como questão, no momento em que invade o espaço planejado da zona urbana, numa clara inversão de sentido da ocupação proposta, ou seja, partindo das áreas limítrofes para ganhar o centro (COSTA, 1994, p. 52).

[63] A Comissão foi criada em 1934, na gestão do prefeito José Soares de Matos, tendo como referência experiências de cidades adiantadas, especialmente as norte-americanas, tinha por objetivo orientar a execução do plano da cidade. A Comissão foi dividida em cinco sub-comissões, sendo uma delas a de arquitetura e de urbanismo (GOMES; LIMA, 1999, p. 123).

Já nos anos de 1930, a preocupação das administrações era regularizar os novos bairros surgidos em decorrência da ocupação em processo desde a criação da capital,[64] com vistas a promover a articulação entre as duas cidades nascidas dessa expansão, a planejada e a real. A elaboração de um plano de expansão racional da cidade, proposto pela Comissão Técnica Consultiva, coincidiu com o surgimento da Sociedade Mineira de Engenheiros e da Escola de Arquitetura, colocando no cenário do replanejamento da cidade um conjunto de novos profissionais especializados (GOMES; LIMA, 1999).

Posteriormente, nos anos de 1940 e 1950, aconteceram intervenções importantes na estrutura urbana, devido à abertura e prolongamento de avenidas, inaugurando uma nova prática urbanística representada pela execução de projetos voltados aos novos bairros de elite: Pampulha[65] e Cidade Jardim, além do investimento na implantação da Cidade Industrial.

Em 1951, foi apresentado à Câmara Municipal o Plano Programa de Administração para Belo Horizonte,[66] do qual consta um diagnóstico do Município e a elaboração do chamado Serviço do Plano Diretor da Cidade, sob responsabilidade de uma Diretoria de Planejamento e um Conselho Consultivo. Na época, iniciava-se uma nova situação em que os prefeitos deixavam de ser indicados pelo presidente do Estado e ensaiava-se uma autonomia, mesmo a capital estando ainda submetida a definições políticas e a investimentos dos governos do Estado e Federal.

Na medida em que se complexificavam os problemas urbanos da capital, as administrações foram levadas a tratar de questões emergenciais. A premência de intervenções mais rápidas e objetivas provocou o direcionamento das ações para a execução de obras, situação que interferiu no equilíbrio entre gestão e planejamento.

Planejamento e gestão são atividades distintas. O planejamento é uma atividade de projeção, remete para intervenções e definições voltadas para o futuro ou para acontecer em gradações ampliadas de tempo. A gestão trata de problemas e demandas a serem administrados no presente, pressupondo agilidade e articulação de meios em uma prática decisória cotidiana. O

[64] A cidade foi pensada a partir do modelo de círculos concêntricos, em três zonas: urbana, suburbana e de sítios. O traçado funcional proposto, tecnicamente na visão dos idealizadores, asseguraria uma ocupação socioespacial da cidade que preservaria a área central, assegurando seu desenvolvimento do centro para a periferia. Ocorre que a dinâmica da cidade sempre é mais complexa do que a projeção dos planos e, desde o início, Belo Horizonte apresenta um desenvolvimento com deslocamentos, ocupação e uso distinto do previsto.

[65] Gomes e Lima (1999) explicam que Kubitschek ampliou o projeto do governador Benedito Valadares de construir um cassino na região da Pampulha, propondo a construção do complexo com o intuito de dotar a cidade de uma nova frente de expansão mais qualificada, criando um novo espaço turístico para a cidade.

[66] Plano de Ação Municipal – Diagnóstico e Diretrizes – 1984, p. 57.

planejamento e a gestão, mesmo essencialmente diferentes, não precisam ser tratados como rivais ou com distinção de importância, o ideal é que possam ser atividades complementares na administração das cidades (SOUZA, 2004).

Nas décadas de 1960 e 1970, foram institucionalizadas estruturas de planejamento por decreto, como o Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento em 1967 e o Sistema Municipal de Planejamento em 1971. Essas medidas não garantiram o equilíbrio entre obras e planejamento, principalmente depois de criada a Superintendência de Desenvolvimento da Capital, responsável pela execução do plano de obras.[67]

O mercado imobiliário exerceu determinante influência no crescimento da cidade, interferindo substancialmente no desempenho do poder público no que tange a procedimentos de gestão, planejamento e aprovação das leis urbanísticas.

Costa (1994) mostra que no início o acesso à cidade se dava por meio dos leilões públicos, na tentativa de direcionar o adensamento a partir do centro. A autora identifica dois grandes momentos do crescimento espacial ocorrido na cidade: o primeiro, entre os anos de 1950 e 1970, decorrente do processo de industrialização; e o segundo, após 1970, resultado da atuação do capital imobiliário. O setor imobiliário se especializa e atua na ausência de uma política habitacional, beneficiando-se da expansão urbana na oferta e na definição dos preços dos imóveis para a população de baixa renda. Dessa forma, o capital imobiliário se beneficia e condiciona a segregação urbana, atuando no atendimento das necessidades de todos os segmentos, desde os mais elitizados, dominando também o médio e o popular (COSTA, 1994).

Em 1959 foi elaborado um diagnóstico para subsidiar a elaboração de um Plano Diretor pela Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais – SAGMACS. O resultado foi um estudo multidisciplinar, envolvendo aspectos de ordem demográfica, econômica, urbanística e sociológica, que se centrava basicamente no reordenamento físico do espaço urbano. A preocupação central era a extensão do tecido urbano e sua expansão, detectando dois problemas: o fato de 47% da população de Belo Horizonte viver em condições suburbanas e a existência de grande volume de lotes vagos, capazes de abrigar 2,5 vezes a população da cidade. O estudo mediu os níveis coletivos de vida, objetivando revelar, de forma quantitativa, aspectos qualitativos dos diferentes bairros e, mesmo não tendo sido aprovado

[67] Avaliações sobre a dessintonia entre planejamento e obras foram expostas no Plano de Ação Municipal – Diagnóstico e Diretrizes – 1984, p. 60.

e aplicado o Plano Diretor proposto pela SAGMACS, apresentou diretrizes importantes para o planejamento urbano que reaparecem nas iniciativas posteriores assumidas pelos governos municipais (FREITAS, 1996, p. 50).

Na sequência de iniciativas voltadas para o planejamento de Belo Horizonte, “Novos Horizontes” foi o título do Seminário Planejamento Hoje: BH Novos Horizontes, realizado em 1984, na época de elaboração do Plano de Ação, que tinha como propósito promover a modernização administrativa de Belo Horizonte.

Posteriormente, o Plano BH 2010 foi uma iniciativa de diagnosticar e apresentar diretrizes mestras para o desenvolvimento urbano da capital no início dos anos de 1990, com vistas a definir os rumos da cidade para o século XXI.

A análise dos referidos documentos permite que se avaliem as bases conceituais e o quadro de planejamento construído nas duas últimas décadas do século XX e que influenciaram de algum modo o Plano Diretor e a Lei de Ocupação e Uso do Solo aprovados em 1996. Além disso, mesmo tratando-se de documentos marcados pelo viés político das administrações que os desenvolveram, com base nos diagnósticos presentes nesses documentos e pelas orientações de intervenção constantes em suas proposições de cidade, pode-se recompor parte do arranjo socioeconômico, político, cultural e consequentemente urbano de Belo Horizonte na época, condicionantes da situação recente da cidade.

O entendimento do contexto político e de expansão da cidade, na perspectiva do planejamento urbano, deve considerar a posição de Belo Horizonte como pólo da região metropolitana oficializada em 1973, época em que vigorava no país o regime autoritário. No período de elaboração do plano de 1984, as condições ainda eram limitadoras da autonomia político-administrativa dos municípios. Tal situação foi abordada no Plano de Ação nos seguintes termos:

> A sociedade brasileira, nos últimos vinte anos, foi vítima de um processo acentuado de centralização que, quanto aos municípios, se manifestou num crescente esvaziamento político, administrativo e financeiro do poder local, esvaziamento que se expressa hoje, particularmente nas capitais dos estados, pela adoção de um processo indireto de escolha dos prefeitos; pela transferência de serviços públicos antes administrados diretamente pelas prefeituras para a competência de empresas e outras instâncias administrativas não

> municipais e pelo empobrecimento da administração local, decorrentes de uma política tributária altamente centralizadora dos recursos nas mãos da união.[68]

Criadas por leis federais em 1973, as regiões metropolitanas foram concebidas no âmbito de um projeto de desenvolvimento nacional, devendo constituir-se em unidades de planejamento (MOURA, 2008). No caso de Belo Horizonte foi criado o PLANBEL,[69] sem que tenha se efetivado a formulação de um planejamento integrado da região. Essa deficiência permaneceu, uma vez que se verificou que as propostas de planos diretores analisadas não contemplam de maneira consistente a articulação entre o planejamento da capital e o da região metropolitana.[70]

3.2.2 Novos Horizontes: o Plano de Ação de 1984

No Plano de Ação de 1984, consta a afirmação de que, naquele momento, como parte das intenções do Plano, definia-se uma nova etapa do planejamento em Belo Horizonte, tratada no documento como fase de revitalização do planejamento. Esse propósito foi demonstrado via Reforma Administrativa promovida em 1983, incumbida de criar as instâncias responsáveis pelo planejamento no Município. Propunha-se a criação da Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e outras de suporte, a de Ação Comunitária e de Meio Ambiente.

Responsável pelo planejamento global e setorial do Município, a Secretaria de Planejamento[71] investe-se das funções de elaboração do orçamento anual e plurianual de investimentos, incumbe-se das atividades promotoras da modernização administrativa e da manutenção de um sistema de informações sócio-geo-econômicas. Coube também a essa pasta, a

---

[68] Plano de Ação Municipal – Diagnóstico e Diretrizes – 1984, p. 37.
[69] Órgão de planejamento metropolitano, criado por lei em 1974 e extinto em 1996 (MENDONÇA, 2008, p. 191).
[70] O Plano Metropolitano está sendo elaborado, coordenado pela a Universidade Federal de Minas Gerais que constituiu equipe multidisciplinar, com especialistas de diferentes áreas. "O Plano Metropolitano consiste na elaboração de estudos referenciais e de estratégias de ação para o desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH. A proposta é mobilizar toda a sociedade metropolitana a identificar, reconhecer, discutir e propor ações para a melhoria da RMBH." Disponível em: http://www.rmbh.org.br. Acesso em 12 nov. 2010.
[71] Plano de Ação Municipal – Diagnóstico e Diretrizes – 1984, p. 67.

função de articular-se com o planejamento regional e com os sistemas estadual e federal, promovendo estudos e pesquisas que pudessem orientar a consolidação das leis urbanísticas e a manutenção do Cadastro da Administração Pública Municipal.

De acordo com Ferreira (1999), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, também criada na Reforma Administrativa de 1983, foi composta basicamente de funcionários da Secretaria de Obras Públicas, e teve desde o início a incumbência de elaborar um plano diretor para a cidade. O documento foi praticamente todo desenvolvido por um grupo de técnicos, sem consultoria ou diagnóstico formal da cidade.[72]

A Reforma Administrativa de 1983 e o reposicionamento do planejamento no processo administrativo da cidade proposto pelo Plano de Ação de 1984, responsável por apresentar BH com Novos Horizontes, ocorreu em um momento particularmente importante da história política do país, marcado pela mobilização da sociedade em torno da redemocratização. Fruto do momento histórico-político, o documento apresenta intenções de tratar democraticamente o planejamento. "O processo de planejamento deve ser democrático, contar com a participação de todas as instâncias da estrutura administrativa da Prefeitura e estender o seu caráter participativo até as mais variadas e representativas organizações da sociedade civil".[73]

Contraditoriamente, as atividades contempladas na confecção da proposta mostram a pouca relevância dada à participação na metodologia de trabalho utilizada, tema brevemente abordado no texto introdutório. A participação da sociedade foi disciplinada por meio da aplicação de questionários direcionados às associações de moradores, tendo sido promovidos seminários como estratégia de aproximação e de diálogo da administração pública com a comunidade. No conjunto, a confecção do Plano contemplou atividades iniciadas em abril e finalizadas em agosto de 1984.

A apresentação do planejamento como um ato administrativo a ser compartilhado com a sociedade não se concretizou em função do plano ter sido concebido basicamente em uma via de mão única. No documento, o discurso em defesa do diálogo com a sociedade, exposto abaixo, mostra-se incompatível com o escasso favorecimento à participação da sociedade presente no

[72] Ferreira (1999), em sua dissertação de mestrado, trata do planejamento urbano em Belo Horizonte, analisando os Projetos de Lei dos Planos Diretores de 1988, 1990 e 1996. O Plano Diretor de 1988 representa a continuidade do documento elaborado, no governo Hélio Garcia em 1984, intitulado Plano de Ação e transformado em Projeto de Lei no governo Sérgio Ferrara.

[73] Plano de Ação Municipal – Diagnóstico e Diretrizes – 1984, p. 11.

conteúdo da proposta. A própria pesquisa de campo, utilizada como meio de interlocução com a comunidade, aparece como um recurso não detalhado.

> A Prefeitura de Belo Horizonte está convencida de que o planejamento da ação pública municipal não é ato exclusivo de seus funcionários. Sem o concurso direto da população, a expressar de viva voz suas reivindicações, a atuação do Executivo se perderá em descaminhos, por mais diligentemente que seja preparada. O planejamento aqui é um ato de mão dupla, onde o elenco de prioridades se define democraticamente, numa ação coligada e coordenada do Povo e Autoridades Públicas.[74]

"No que pese a predominância dos aspectos físicos territoriais no Plano Diretor, a interação com processos econômicos, sociais, políticos, culturais se faz necessária."[75] Nessa frase destacada do documento, a intenção exposta não foi desdobrada na proposta em termos dos mecanismos que deveriam viabilizar a interação entre os elementos socioeconômicos, políticos e culturais com as intervenções de caráter físico-territoriais. A ideia de modernização administrativa e a definição dos instrumentos técnicos de sua operacionalização representam os pontos fortes do Plano de 1984.

Em síntese, o Plano de Ação de 1984, elaborado na administração do então prefeito, Hélio Garcia,[76] foi o primeiro ensaio de elaboração de um plano diretor para o Município de Belo Horizonte. O contexto marcado pela transição democrática motivou uma abordagem participativa incipiente, prevalecendo a focalização mais técnica, com ênfase para a modernização das estruturas administrativas. Destaca-se, nesse aspecto, a preocupação de valorizar as equipes de governo na formulação e aplicação do planejamento da cidade.

> Por princípio, o planejamento municipal está sendo desempenhado pelos recursos humanos da própria Prefeitura e, problemas relativos à inexistência e formação técnica, estão sendo resolvidos por uma política consistente de valorização do pessoal, através de cursos e outras iniciativas voltadas para sua formação e capacitação.[77]

O Plano de Ação de 1984 foi um documento de preparação que resultou no Projeto de Lei de 1988. Ferreira (1999) em seu estudo concluiu que, no processo de elaboração do Plano, não houve um investimento consistente na participação da sociedade e, mesmo com o prefeito

[74] Plano de Ação Municipal – Diagnóstico e Diretrizes – 1984, p. 74.
[75] Plano de Ação Municipal – Diagnóstico e Diretrizes – 1984, p. 80.
[76] Hélio Garcia foi prefeito pelo PMDB.
[77] Plano de Ação Municipal – Diagnóstico e Diretrizes – 1984, p. 68.

apresentando um perfil populista, prevaleceu a opção de transferir as decisões para a Câmara Municipal.

Verificou-se, como importante iniciativa de governo a partir do Plano de 1984, a priorização de equipes da própria administração pública responsabilizando-se pela elaboração do planejamento urbano do Município. De acordo com a Reforma Administrativa de 1983,[78] caberia à Secretaria de Planejamento o concerto das atividades integradas e à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano a função de coordenar o planejamento urbano do Município.

3.2.3 O Plano Diretor (BH 2010): propósitos, resultados e interpretações

O Plano Diretor (BH 2010) foi desenvolvido no momento de instalação da Nova República, em que se definiam os novos marcos institucionais do país, na trilha de implantação do regime democrático e de promulgação da Constituição de l988.

Na época, a Constituição mineira já havia sido aprovada em 1990 e os primeiros resultados do diagnóstico acompanhados das proposições para formulação do Plano circularam na Câmara no momento de elaboração da Lei Orgânica do Município.[79]

O Projeto de Lei referente ao Plano Diretor (BH 2010), enviado à Câmara pelo então prefeito, Eduardo Brandão Azeredo,[80] não foi aprovado pelo Legislativo Municipal. O documento tornou-se tecnicamente importante em função de ter estimulado um amplo levantamento sobre a cidade, sendo posteriormente utilizado na elaboração do Plano Diretor de 1996. Todo o processo de confecção da proposta simboliza também um recorte de como as novas bases institucionais relativas à política urbana em construção no país eram digeridas, concebidas e operacionalizadas nas esferas subnacionais.

Freitas (1996) explica que o Plano Diretor BH-2010 elaborado em 1990 tinha como referência um horizonte de 20 anos, foi desenvolvido a partir de um extenso diagnóstico da

[78] Plano de Ação Municipal – Diagnóstico e Diretrizes – 1984, p. 89.
[79] "A síntese inicial foi exaustivamente debatida com a comunidade e encaminhada à Câmara Municipal de Belo Horizonte que estava iniciando a elaboração da Lei Orgânica do Município. Esta providência estendeu ao Poder Legislativo o debate sobre o Plano Diretor e, em decorrência, a Lei Orgânica acabou incorporando em suas determinações, diversas propostas do documento" (PLANO DIRETOR DE BELO HORIZONTE (BH 2010) – documento de 1990, p. 11).
[80] Eduardo Azeredo foi prefeito pelo PSDB.

cidade e sustentado em uma idealização de cidade, desconsiderando a dimensão cotidiana do espaço urbano e a rapidez de sua transformação. A autora afirma que as dificuldades referiam-se desde a sistematização de dados e informações até a organização técnico-institucional para a condução do processo de elaboração do plano, pois, "[...] os novos planos diretores que começaram a ser elaborados pós-1988 em várias cidades brasileiras encontravam-se em estágio inicial, sem que ainda tivessem sido construídos referenciais teórico-metodológicos" (FREITAS, 1996, p. 73).

Os antecedentes da proposta BH 2010 foram resgatados por Torres (2003) e explicam a posição das figuras políticas que se comprometeram com sua construção e veiculação no Legislativo. Ao não ser aprovado, o Projeto de Lei de 1988 foi retomado pelo governo eleito[81] no ano seguinte, na esteira da reforma administrativa de 1983. A realização de um seminário envolvendo todos os secretários municipais seria o detonador do processo de formatação do novo Plano Diretor. Torres (2003) explica que tal procedimento não significa que havia intenção de desenvolver um trabalho integrado. A responsabilidade de elaboração do plano ficou a cargo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e foi assumido por um pequeno grupo de técnicos que utilizou estudos do PLAMBEL voltados para o Plano Diretor Metropolitano.

> Assim como nas experiências anteriores relacionadas ao planejamento urbano no município de Belo Horizonte, também esta proposta se vê influenciada por uma abordagem racionalista de orientação positivista, calcada na dimensão físico-territorial, dedicando a maior parte do seu corpo à normatização de parcelamento, uso e ocupação do solo num nível de detalhamento semelhante ao da Lei em vigor, como vimos acima. Outro ponto que denunciaria seu espírito positivista seria a divisão do município em "Macro Unidades Diferenciadas de Planejamento", conferindo-lhes atribuições específicas para cada uma (16 ao todo), indicando uma idéia de complementariedade funcional, mas por outro lado, demonstra os primeiros sinais de intenção de uma descentralização a partir da busca de uma auto-suficiência de cada região (TORRES, 2003, p. 45).

O Plano de 1988 foi concluído no final do governo Sérgio Ferrara, coordenado pelo então Secretário, Maurity Sieiro Neves. Essa proposta representava o "Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI", e os estudos que a subsidiaram foram utilizados como referência para a elaboração do Plano (BH 2010). O depoimento de uma das profissionais que atuou na equipe demonstra a tentativa de articulação entre as áreas social e de estruturação urbana:

[81] Trata-se do governo do PMDB, cujo prefeito Sérgio Ferrara assume após o mandato finalizado de Hélio Garcia.

> O primeiro Plano Diretor que eu participei foi o Plano Diretor do Desenvolvimento Integrado, na década de 80. Apesar de a gente ter buscado uma articulação dentro da Prefeitura de todas as áreas, principalmente, a social. Mas não deu muito jogo, assim... pra trabalhar junto. Não avançou muito a questão da discussão social e acabou ficando muito mais uma proposta de estruturação urbana, mais como uma grande lei de uso e ocupação do solo, uma definição de áreas de expansão, potenciais de expansão. E acabou que foi um plano que não envolveu muita participação, e ficou pronto no final da administração. O que inviabilizou sua aprovação. (Entrevista: Flávia Mourão Parreira do Amaral – Representante: Governo)

A elaboração do Plano (BH 2010) prosseguiu no governo do PSDB,[82] quando foi instituído o Conselho Consultivo do Plano Diretor,[83] composto por entidades representativas da comunidade.[84] A iniciativa nessa gestão envolveu mais órgãos da administração sem, contudo, conseguir estabelecer entre eles uma verdadeira integração, tendo sido feitas análises setoriais fragmentadas (TORRES, 2003). O Plano incorpora a ideia de se propor uma política de desenvolvimento e de expansão urbana para o Município, assentada nas bases constitucionais de garantir as funções sociais da cidade, diretriz exposta no artigo 184 da Lei Orgânica Municipal.

> O planejamento da ordenação do território municipal é agora um direito do cidadão. [...] O resultado de uma ação conjunta e solidária do poder público, das lideranças políticas, empresariais e dos demais segmentos representativos da sociedade. [...] O estilo participativo, adotado na elaboração do Plano Diretor de Belo Horizonte, é, além de marca conceitual, o compromisso maior que atual Administração Municipal assumiu com a população da capital. A defesa da participação aparece em seguida no compromisso assumido.[85]

Em sintonia com as diretrizes da Constituição Federal, foram adotadas medidas de envolvimento da comunidade nos trabalhos de confecção do Plano Diretor de 1990. O instrumento usado foi a realização de palestras, abordando temas sobre a cidade, dentre eles o crescimento demográfico. O que se pretendia era levar para a agenda dos eventos que envolviam

---

[82] O prefeito Pimenta da Veiga (PSDB) assumiu em 1989 e teve de lidar com uma composição da Câmara Municipal em que se destacava a atuação de partidos de esquerda, evidenciando-se a atuação do PT na elaboração e aprovação da Lei Orgânica do Município. Em Belo Horizonte, o papel da legislatura pós-Constituição de 1988 foi fundamental para definir avanços democráticos na Lei Orgânica Municipal.

[83] "Em relação ao processo de elaboração, além de questionar o reduzido número de participantes e de setores envolvidos, Ferreira (1999) questiona também o caráter deste conselho ser apenas consultivo e o fato de não terem sido criados mecanismos para propiciar uma participação mais efetiva da população, razões pela qual ela classifica este processo como 'planejamento participativo seletivo' (FERREIRA, 1999 *apud* TORRES, 2003, p. 49).

[84] "Foram convidados os seguintes órgãos e entidades: Associação Mineira de Defesa do Ambiente (AMDA), Federação das Associações dos Moradores de Belo Horizonte (FAMOBH), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Escola de Arquitetura da UFMG, Clube dos Diretores Lojistas (CDL) e Associação Comercial de Minas" (TORRES, 2003, p. 47).

[85] Plano Diretor de Belo Horizonte (BH 2010) – documento de 1990, p. 9.

a participação da sociedade a proposta de adoção de políticas de descentralização administrativa e de desconcentração da população no território. A questão demográfica adotada como tema transversal era uma forma de tratar migração, distribuição espacial da população, condições socioeconômicas, infraestrutura urbana e problemática ambiental como variáveis associadas ao desenvolvimento econômico. O documento explica como aconteceu a participação da sociedade: "Síntese inicial foi exaustivamente debatida com a comunidade e encaminhada à Câmara Municipal [...] foram realizadas diversas apresentações públicas dessa proposta."[86]

> No que se refere à participação da sociedade na elaboração do plano, não houve a abertura de espaço para tal, apesar da profícua discussão sobre o tema à época, em função dos debates relacionados à reforma urbana na Constituição. Elegeu-se a Câmara Municipal de Belo Horizonte como fórum onde se processaria a discussão pública e a participação, o que do ponto de vista político era a solução mais cômoda, pelo fato de o Prefeito possuir a maioria nesta casa. Em relação à gestão das questões urbanas, a proposta não fazia nenhuma referência à participação da sociedade nem à existência de fóruns públicos de discussão, elementos considerados essenciais no Movimento pela Reforma Urbana (TORRES, 2003, p. 46).

A metodologia de trabalho utilizada na mobilização e nas formas de interlocução usadas para envolver a comunidade não foi explicitada no documento. Na parte intitulada "Negociação com a Comunidade", exposta em menos de duas laudas, fala-se de discussões de uma síntese de informações preliminares sobre a cidade, feitas com a comunidade em reuniões realizadas em bairros, extensiva às entidades de classe e reuniões na Câmara Municipal. Importante é destacar a forma como a participação foi tratada na experiência de elaboração do Plano de 1990. Verifica-se uma timidez da administração na aplicação de instrumentos participativos mais diretos, destacando-se mais claramente o viés tecnocrático na formulação da proposta. O Plano expõe a necessidade de estimular o desenvolvimento econômico, tema evidenciado em várias passagens do documento.

> [...] o caminho que o Brasil deverá seguir no futuro próximo para a consolidação da democracia é o do crescimento econômico e o da modernização, com redefinição do papel do setor público na economia e desconcentração da renda nacional.[87]
>
> Para empreender tal programa de desenvolvimento, é preciso que a modernização do País esteja presente em todas as ações do Poder Público e da iniciativa privada.[88]

[86] Plano Diretor de Belo Horizonte (BH 2010) – documento de 1990, p. 11.
[87] Plano Diretor de Belo Horizonte (BH 2010) – documento de 1990, p. 36.

O interessante é que esse discurso do crescimento econômico, mesmo acontecendo em um novo contexto político do país, guarda semelhança com o discurso que marcou o regime autoritário[89] que, naquele momento, propôs o crescimento econômico em substituição à democracia. A importância dada ao desenvolvimento econômico, mantida na nova conjuntura e presente no plano proposto para a capital mineira, demonstra a associação entre democracia e crescimento econômico.

No Plano, paralelo ao incremento de setores tradicionais como o de bens intermediários, propõe-se a reestruturação das bases econômicas do Município pela implantação de núcleos de alta tecnologia, conjugados com a preparação de recursos humanos especializados via criação de um centro de potencialização de recursos humanos. Foi também dada importância à indústria da construção civil como geradora de emprego e renda, defendendo um programa de reestruturação das Leis de Uso e Ocupação do Solo de 1976 e 1985,[90] vistas como restritivas aos investimentos do setor imobiliário. O documento aponta para a necessidade de um planejamento espacial e de controle ambiental, de forma a favorecer ações do poder público que incrementassem a geração de empregos.[91] A legislação definidora do uso e da ocupação do solo até então vigentes era vista como reprodutora do sistema radiocêntrico de vias com alguns centros intermediários e locais, fatores vistos como desfavoráveis ao desenvolvimento do Município.

As iniciativas voltadas para o incremento do planejamento urbano, concretizadas na formulação dos planos, estiveram vinculadas às estruturas de governo, oficializadas nas reformas administrativas. Precedeu ao Plano Diretor de 1990 uma reforma administrativa implantada em 1989. A reforma criou e modificou competências de Secretarias da administração direta e criou a Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte. Foi proposta a implantação de uma base de dados regional, tratada no âmbito do Sistema Municipal de Planejamento e Informações

---

[88] Plano Diretor de Belo Horizonte (BH 2010) – documento de 1990, p. 36. A ideia de modernização via crescimento esteve associada ao problema do crescimento populacional, fato verificado na articulação feita entre crescimento econômico e questão demográfica presente no corpo do documento. Um estudo demográfico foi feito, apresentando projeções sobre o aumento populacional da cidade por sexo e idade, de 1990 a 2010, tendo por base o fato de Belo Horizonte funcionar como "corredor migratório" de migrantes que se deslocam do interior do estado para os municípios periféricos da região metropolitana.

[89] Prado e Earp (2003), na análise econômica que fazem sobre o regime autoritário, mostram que a ideia de crescimento, de construção de um "Brasil Grande" transformou-se no mote do regime que trocava essa proposta de desenvolvimento pelos direitos políticos, legitimando-se pela imagem da eficiência.

[90] Plano Diretor de Belo Horizonte (BH 2010) – documento de 1990, p. 126.

[91] Plano Diretor de Belo Horizonte (BH 2010) – documento de 1990, p. 41.

Técnicas, sediada na capital com o objetivo de avaliar e monitorar o processo para fins de definição de políticas de governo.

Ao final, devido a um conjunto de fatores, o plano não se transformou em lei. O mais importante no resultado de todo o trabalho foi o aproveitamento do material técnico produzido. O uso dos estudos desenvolvidos pelas equipes de 1990, na organização da proposta aprovada em 1996, demonstra a conexão entre momentos das administrações e a valorização das produções de caráter técnico, consideradas relevantes e aproveitadas de um governo para outro. Esse acúmulo de conhecimentos representa um dado importante para se entender a maturação e as etapas do planejamento urbano em Belo Horizonte.

> Nessa época teve um bom desenvolvimento, possível com a participação da Universidade Federal com estudos especiais contratados, especialmente estudo de desenvolvimento econômico, que foi um grande diferencial, buscamos informações do antigo Plambel que estava se desfazendo naquela época. E um estudo demográfico, a atualização do estudo de demografia, então, se avançou muito com relação ao outro período. E houve um problema de articulação política, quando ele foi enviado à Câmara, na realidade já era o Eduardo Azeredo, e quem estava na Câmara na época não concordava com o Plano Diretor. E então não teve uma decisão política de se avançar com o Plano Diretor, naquela época era o BH-2010, mas tinha estudos que ficaram bastante consolidados do sistema viário, estudo da regionalização do crescimento demográfico, então isso tudo já foi uma base importantíssima pro Plano Diretor seguir; então na realidade nós tivemos um seqüenciamento... cada ciclo, cada começo de uma administração se aproveita sempre o resto de uma bagagem anterior. (Entrevista: Flávia Mourão – Representante: Governo)

Dentre os fatores da não aprovação do Projeto de Lei referente ao Plano Diretor de 1990,[92] considera-se a previsão no documento de aplicação em Belo Horizonte do instrumento urbanístico Outorga Onerosa do Direito de Construir conhecido como “solo criado”, alvo de grande resistência por parte do setor imobiliário (AZEVEDO; MARES GUIA, 1996 *apud* TORRES, 2003, p. 14).

> Assim, em meados de 1991, é remetido à apreciação da Câmara Municipal pelo Executivo, o Projeto de Lei do Plano Diretor de Belo Horizonte, BH-2010, o qual, depois de acirrados debates no bojo do processo parlamentar (o qual contou com a participação expressiva de alguns segmentos da sociedade civil, principalmente o dos construtores imobiliários no sentido de suprimir alguns dos instrumentos de política urbana previstos), e também entre os dois poderes da administração municipal, se viu frente a um impasse de difícil resolução sobre as formas de intervenção do poder público

[92] O Projeto de Lei foi enviado à Câmara Municipal, em 1991, pelo então vice-prefeito, Eduardo Azeredo, que não tinha, de acordo com Torres (2003), o mesmo comprometimento de Pimenta da Veiga com a proposta.

> no processo de produção e ocupação do espaço urbano, o que terminou fazendo com que tal proposta fosse abandonada (TORRES, 2003, p. 14).

Embora a proposta do Plano Diretor (BH 2010) tenha sido objeto de muitas críticas, não se pode desprezar o papel que desempenhou na evolução do planejamento municipal, ao marcar o reinício do investimento do poder público no planejamento urbano de Belo Horizonte, processo que havia sido interrompido desde 1976, quando foi promulgada a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo (FREITAS, 1996).

3.2.4 Cruzando os Planos: aspectos da análise dos documentos

Os documentos produzidos em 1984 e 1990 não foram oficializados como planos diretores de Belo Horizonte. Foram iniciativas das administrações no sentido de formular propostas de planejamento que não se efetivaram em lei. Representam, pelos estudos desenvolvidos e organização técnica de equipes profissionais, tentativas de formalização do planejamento urbano que antecederam o Plano Diretor de 1996. A importância das propostas está no legado de um saber técnico e pela demonstração de como em Belo Horizonte existe uma prática histórica de planejamento da cidade.

A ideia neste tópico de cruzar os planos é analisar o que representam estes antecedentes do Plano Diretor de 1996, em termos da relação e das diferenças entre os dois documentos.

A defesa de pactos entre Estado e segmentos da sociedade, apresentada no Plano de 1984, reaparece como solidariedade no Plano de 1990. Chama atenção o fato de os dois documentos apresentarem propostas de estabelecimento de pactos para a construção de uma cumplicidade, não se evidenciando, em ambos, o reconhecimento das diferenças, dos conflitos de interesses e consequentemente dos projetos de cidade que envolve a prática do planejamento, em especial o planejamento urbano. Essa característica pode ser atribuída ao momento político de cada uma das propostas, em um ambiente de transição para a democracia. Faltava na época, ou estava em estágio incipiente, o entendimento da realidade como diversidade, bem como a formulação clara de projetos políticos de sociedade e de cidade, importantes elementos para o debate democrático.

Ambos os planos mencionam o compromisso com a participação, sem apresentarem com clareza os mecanismos de estímulo a serem aplicados, predominando um caráter mais técnico para o planejamento e a gestão.

No documento de 1984, defende-se a modernização das estruturas da máquina pública, com vistas à eficiência. O Projeto de Lei de 1988, resultado do Plano de Ação elaborado em 1984, "[...] para os serviços públicos, propõe a descentralização e aperfeiçoamento da máquina administrativa através de terceirização, introdução de inovações tecnológicas e investimentos no corpo de pessoal" (FERREIRA, 1999, p. 98). Na proposta de 1990, demonstra-se a disposição de fazer do planejamento um catalizador do desenvolvimento econômico.

Em ambos os documentos, o alcance dos resultados previstos estava associado ao estabelecimento de uma ordem social, expressa nas ideias de pacto e de solidariedade.

> O Plano Diretor deve ser visto como a busca de alternativas para a administração dos conflitos de interesses e como um instrumento básico para a negociação. Ele tem, pois, caráter educativo e tenta fazer a integração dos diversos agentes que constroem a história do Município.[93]

Percebe-se que a participação era colocada sob a tutela do conhecimento técnico dominado por equipes de governo. O propósito mais amplo presente nos documentos era efetivar a modernização da gestão e da cidade.

A relação entre o Estado e a sociedade civil nascida dessas experiências iniciais de exercício democrático evidencia a tendência de uma posição privilegiada dos quadros de governo, bem posicionados no domínio do saber técnico, com capacidade de exercer o controle do planejamento urbano e dos processos decisórios em função da fragilidade dos projetos dos segmentos sociais, ainda inexperientes no trato dos instrumentos novos trazidos na época pela democracia. As organizações sociais e movimentos efervescentes naquele momento, mas pouco experientes diante do debate público propiciado pela democracia, junto à predominância de uma visão tecnocrática ainda majoritária nas estruturas públicas, favoreciam o controle do processo pelo Estado.

Os referidos planos mantiveram-se estruturados no formato de Plano Diretor e Plano de Ação de governo, similares ao modelo de planos de desenvolvimento integrado, uma

[93] Plano Diretor de Belo Horizonte (BH 2010) – documento de 1990, p. 10.

demonstração da continuidade dos preceitos norteadores da planificação urbana vigente no período do regime autoritário.

Mendonça (1999) lembra que, antes das mudanças de 1988, os planos de desenvolvimento integrado e os planos diretores eram elaborados como instrumento para a solicitação de recursos ao governo federal. A autora destaca que os planos de ação dos governos municipais poderiam ou não ser executados, já que não havia relação entre eles e uma política nacional de desenvolvimento urbano ou uma amarração em um sistema de normas de direito urbanístico.

> As legislações que regulavam as questões referentes à produção, uso e apropriação do território urbano eram temas à parte, que não tinham necessariamente vinculação com os planos municipais. Essa característica ainda permeia as primeiras legislações elaboradas a partir de 1988, em especial as Leis Orgânicas, muitas das quais ainda definem uma "receita" de plano diretor, exigindo diretrizes relativas a todos os aspectos da administração municipal (MENDONÇA, 1999, p. 76).

Importante nas análises sobre o planejamento urbano é considerar a conjuntura política de cada época. Em 1973,[94] Belo Horizonte transformava-se oficialmente em pólo da região metropolitana. Nesse período vigorava no país o regime autoritário. Esse cenário com certeza interferiu na elaboração do Plano de Ação de 1984, pois tratava-se de uma época em que não havia sido conquistada a autonomia político-administrativa dos municípios. O trecho selecionado do documento se destaca como um exemplo disso.

> A sociedade brasileira, nos últimos vinte anos, foi vítima de um processo acentuado de centralização que, quanto aos municípios, se manifestou num crescente esvaziamento político, administrativo e financeiro do poder local, esvaziamento que se expressa hoje, particularmente nas capitais dos estados, pela adoção de um processo indireto de escolha dos prefeitos; pela transferência de serviços públicos antes administrados diretamente pelas prefeituras para a competência de empresas e outras instâncias administrativas não

[94] "A criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH pela Constituição de 1967, e principalmente sua posterior regulamentação pela Lei Complementar Federal nº 14 de 1973, traz consigo uma série de diretrizes (comum a todas as regiões metropolitanas existentes no país, segundo o modelo padronizado e centralizador de planejamento adotado pelo governo federal) a serem observadas na ocupação e uso do solo destas áreas. Como resultado específico para o Município de Belo Horizonte da atuação do órgão encarregado do planejamento para a RMBH, são realizados estudos urbanos de alcance mais global, resultando na aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, que tinha entre suas atribuições, regulamentar 'a distribuição das funções urbanas'" (TORRES, 2003, p. 42).

> municipais e pelo empobrecimento da administração local, decorrentes de uma política tributária altamente centralizadora dos recursos nas mãos da união.[95]

Por sua vez, o Plano (BH 2010), ao ser elaborado no início dos anos de 1990, amparou-se nas novas bases constitucionais democráticas do país. Cabia aos municípios ocupar o lugar da autonomia política determinada pela Constituição Federal, aplicar os instrumentos urbanísticos novos e adotar práticas democrático-participativas de gestão.

Análises feitas por pesquisadores, informações recolhidas em depoimentos de estudiosos da problemática urbana que atuam em Belo Horizonte e a própria avaliação do Plano (BH 2010) mostram como a conjuntura política fronteiriça da época, marcada pela recente superação do regime autoritário e incipiente definição dos marcos legais e institucionais da democracia, interferiram nas visões e nos encaminhamentos sobre o planejamento urbano. As observações feitas por Heloísa Costa, pesquisadora do tema e profissional enfronhada na realidade do planejamento urbano de Belo Horizonte, corroboram essa ideia:

> No governo Azeredo, propõe-se o plano diretor chamado BH 2010, um plano híbrido, pois a concepção geral dele era ainda uma concepção bastante tradicional, marcada por setores, aquela coisa de plano diretor compreensivo, dos antigos PDLIs, dividido em áreas: meio ambiente, saúde, etc. Mas ao mesmo tempo, ele já tentava trazer um pouco do debate que estava na cidade, mesmo sendo um debate diferente do que estava no plano diretor... é a forma como eu vejo. (Entrevista: Heloísa Soares de Moura Costa – Representante: Setor Técnico)

Em suma, o processo de formulação do Plano apresenta compromissos concretos com uma nova legislação, ao contemplar em sua estrutura instrumentos urbanísticos indicados pela nova Constituição, porém, apresentava-se preso aos preceitos tecnocráticos. Pode-se concluir também que a proposta mostrou-se susceptível à ingerência de interesses particularistas em sua formulação e tramitação política. Ao incorporar as inovações da época para o planejamento das cidades, o Plano (BH 2010) gerou resistências, principalmente nos investidores do mercado imobiliário, embora mantivesse traços dos modelos técnicos convencionais dos planos diretores e fosse tímido na mobilização e no envolvimento direto da sociedade civil nos processos de planejamento urbano.

[95] Plano de Ação Municipal – Diagnóstico e Diretrizes – 1984, p. 37.

3.3 Belo Horizonte aprova seu Plano Diretor

Após a tentativa sem êxito de aprovação do plano de 1992, Belo Horizonte oficializou seu plano diretor por meio da Lei n. 7.165 de 1996. A iniciativa foi resultado do esforço do Poder Executivo sob responsabilidade do prefeito Patrus Ananias.[96] que negociou na Câmara Municipal os Projetos de Lei n. 314/95 (Plano Diretor) e n. 315/95 (Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo), documentos formulados com a participação da sociedade civil.

No entendimento de Mendonça (1999), o Plano Diretor e a Lei de Ocupação e Uso do Solo, aprovados em 1996, viabilizaram uma concepção socialmente mais justa da cidade ao formularem diretrizes que garantem: a gestão flexível e democrática, a descentralização das atividades e adequação da ocupação do solo, a proteção ambiental e a valorização das referências locais da população. O instrumento fundamental para a aplicação e o controle dessas diretrizes foi a criação do Conselho Municipal de Política Urbana e a realização quadrienal das Conferências de Política Urbana.

O primeiro objetivo do Plano Diretor presente na lei coaduna-se ao eixo da política nacional de desenvolvimento urbano, o pleno desenvolvimento do município no plano social, adequando a ocupação e o uso do solo urbano à função social da propriedade. Para o alcance desse objetivo central da política de desenvolvimento, o documento propõe a estruturação de um sistema municipal de planejamento e gestão urbana democratizado, descentralizado e integrado. O planejamento proposto compromete-se a preservar, proteger e recuperar o meio ambiente, o patrimônio cultural, histórico, paisagístico, artístico e arqueológico municipal.

A ideia de desenvolvimento presente no Plano Diretor[97] procura valorizar o papel da cidade de centro político-administrativo regional e de núcleo de comércio e de serviços modernos. Destaca-se a preocupação em potencializar a vocação da capital mineira como centro

[96] Patrus Ananias foi prefeito pela Frente BH Popular (1993-1996).

[97] Percebe-se a preocupação com o desenvolvimento econômico no documento de 1996. O tema foi abordado na publicação - Estudos Urbanos: transformações recentes na estrutura urbana de 2008. O setor de serviços foi identificado como determinante para a economia da capital: "[...] o entendimento da economia do setor terciário e de suas características em Belo Horizonte se torna essencial para o planejamento de ações voltadas para o desenvolvimento econômico desta cidade. Como demonstrado anteriormente, ocorre uma relação retro-alimentadora dos serviços entre si e com os setores componentes da base exportadora do complexo minero-metal-mecânico" (CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008, p. 111).

de excelência e referência em cultura, *design*, educação, esporte, lazer, artesanato, ciência e tecnologia, por meio da otimização da infraestrutura de serviços e integração regional.

A modernização e valorização do potencial econômico da cidade englobam, no Plano Diretor, a necessidade de instalação de indústrias leves de alta tecnologia para especialização industrial dos setores tradicionais e para a integração do setor industrial com as áreas industriais dos municípios vizinhos.

O Plano de 1996 contempla ações voltadas à preservação da paisagem urbana, valorizando o patrimônio cultural, já que parte das estratégias propõe explorar o potencial turístico da cidade. Dentre as ações urbanísticas previstas constam a recuperação do hipercentro,[98] visando resgatar sua habitabilidade e sociabilidade pela preservação do caráter histórico da área central, sem perder de vista a necessidade de consolidação na cidade de novas centralidades.

Os comentários de Costa e Mendonça, profissionais que acompanharam a elaboração do Plano Diretor, feitos em entrevista, explicam o teor dos debates e a dimensão dada ao desenvolvimento econômico presentes no documento final.

> Mas o plano também, muito por influência do Maurício Borges que era o secretário de planejamento, um economista com uma visão de desenvolvimento econômico em nível local, incorpora uma parte grande de avaliação de desenvolvimento econômico. Tentar criar uma certa "cara" em termos de desenvolvimento econômico pra cidade, por exemplo: investir em tecnologia e cultura, em atividades geradoras de renda, mas não poluentes, buscar aquilo que diferencia Belo Horizonte, uma série de coisas que apareciam, tendo, como exemplo, o pólo de confecções do Barro Preto. Esse tipo de coisa. Belo Horizonte tinha a moda, a música, um pouco da música eletrônica, tinha algumas imagens pelo terciário, etc. Nada de grandes empreendimentos poluentes geradores de muito impacto. (Entrevista: Heloísa Soares de Moura Costa – Representante: Setor Técnico)

> A constatação foi de uma concentração muito grande dentro e em torno da Avenida do Contorno, seja concentração física de estabelecimento, seja concentração do faturamento. Por qualquer critério que você usasse era constatado uma concentração muito grande nessa região, até a indústria em Belo Horizonte está concentrada, se você considerar que grande parte da indústria de confecção de Belo Horizonte está no Barro Preto; então, assim, a ideia era criar condições para a desconcentração dessas atividades econômicas, seja através de um sistema viário que deixa de ser radiocêntrico para ser mais transversal, a possibilidade dada pela lei de uso do solo de instalação dessas

[98] No Extrato da Ata da 117ª Reunião Ordinária do Conselho de Política Urbana foi apresentado o Plano de Reabilitação do Hipercentro. Os conselheiros foram informados de que o plano recebeu financiamento do Ministério das Cidades e que está inserido no Programa Centro Vivo. O arquiteto Rogério Palhares, da Práxis Consultoria, apresentou o objetivo geral do Plano, que seria definir diretrizes para intervenções e para a gestão integrada de ações que permitam: dinamizar o uso e a ocupação dos imóveis, implementar melhorias ambientais de espaços públicos, valorizar o patrimônio cultural e resgatar a função simbólica do Hipercentro.

> atividades em outros lugares da cidade e em alguns casos a identificação de áreas para receber estímulos específicos. Então, ao fim e ao cabo, o tratamento do uso do solo na lei tinha uma ideia de desconcentração econômica da cidade. (Entrevista: Jupira Gomes de Mendonça - Representante: Setor Técnico)

Assim, aparecem dentre os entraves ao desenvolvimento destacados no diagnóstico: a alta concentração espacial das atividades de comércio e de prestação de serviços e o sistema viário de transporte radiocêntrico que compromete a fluidez do trânsito.[99]

O Plano prevê, na interpretação de Mendonça (1999), a flexibilização e descentralização dos usos do espaço urbano pela instalação de atividades não residenciais em toda a malha urbana, condicionada ao controle de impactos negativos. Compõe a proposta de descentralização a estruturação de sistema viário transversal, interligando regiões da cidade.

A Lei n. 7.166 de 1996 estabelece normas para o parcelamento, a ocupação e o uso do solo urbano. Nela definem-se o zoneamento do município, dividido em zonas segundo os potenciais de adensamento, as demandas de preservação e proteção ambiental, histórica, cultural, arqueológica e paisagística. Determinantes também para o alcance da função social da propriedade urbana são as Zonas Especiais de Interesse Social.[100]

As Áreas de Diretrizes Especiais representam um diferencial no zoneamento convencional, são áreas definidas por suas características que exigem a implementação de políticas específicas, podendo demandar parâmetros urbanísticos, fiscais e de funcionamento de atividades diferenciados.[101]

A solução apresentada para a alta concentração demográfica em favelas, conjuntos residenciais não regularizados e em áreas de risco é o controle do adensamento habitacional segundo condições geológicas e da capacidade de infraestrutura urbana, juntamente com a regularização fundiária. Procedimento associado à melhoria das moradias e à urbanização de

---

[99] Cabe salientar que a Lei n. 8.137 de 2000 faz alterações na Lei n. 7.165 de 1996 e nas diretrizes da política urbana. Ela propõe:
I – Implementar políticas setoriais integradas, apoiadas em dotações orçamentárias e dados estatísticos, visando a ordenar a expansão e o desenvolvimento urbano do município, permitindo seu crescimento planejado, sem perda de qualidade de vida ou degradação do meio ambiente.

[100] Art. 12 - São ZEIS as regiões nas quais há interesse público em ordenar a ocupação por meio de urbanização e regularização fundiária, ou em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo.

[101] Art. 75 - § 1º - As ADEs são instituídas por lei específica, da qual, além da delimitação, devem constar os instrumentos, as intervenções, os parâmetros urbanísticos e fiscais, os usos a serem admitidos e os critérios para o funcionamento de atividades, as normas complementares necessárias e, se for o caso, o tempo de duração.

vilas e favelas, feito por meio de programas de verticalização, viabilizando o aumento da oferta de moradias de interesse social.

Os trabalhos de urbanização e regularização fundiária desenvolvidos nas vilas e favelas de Belo Horizonte vêm acontecendo via aplicação do chamado Plano Global Específico idealizado pela URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte,[102] que realiza diagnósticos dos casos e projeta as intervenções. Cabe salientar que a cidade de Belo Horizonte foi pioneira na definição de políticas habitacionais e na aplicação de programas voltados para a regularização fundiária de favelas quando criou, em 1983, o PROFAVELA – Programa Municipal de Regularização de Favelas, reconhecendo a existência de favelas pela criação de zoneamento especial (TURRA, 2003).

A função social da propriedade e da cidade estabelecida pela Constituição foi contemplada no artigo 183, relativo à posse do imóvel urbano. O parágrafo 1º trata da concessão de uso, regulamentada no Estatuto da Cidade pelo instrumento de regularização fundiária - Concessão de Direito Real de Uso. A Lei Orgânica de Belo Horizonte de 1990 determina em seu artigo 35 que poderá ser outorgada a concessão do direito real de uso nos casos em que se fizer necessária sua aplicação. O Plano Diretor de Belo Horizonte incorpora os instrumentos de política urbana propostos pelo artigo 182 da Constituição, regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Na lei constam os instrumentos: outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir e a aplicação do IPTU progressivo. A lei prevê inclusive no artigo 70 o convênio urbanístico de interesse social, um acordo de cooperação firmado entre o Município e a iniciativa privada para execução de programas habitacionais de interesse social.

[102] A URBEL atua por meio do Plano Global Específico – PGE – instrumento de planejamento das intervenções necessárias para regularizar e urbanizar vilas e favelas. Na aplicação dos PGEs, a participação da comunidade é estimulada não só pela concepção do Plano, mas porque o financiamento das intervenções ocorre via Orçamento Participativo da Habitação (MARES GUIA, 2003). A elaboração do Plano Global Específico, desde 1998, passou a nortear as definições do Orçamento Participativo no que diz respeito às intervenções a serem realizadas nas vilas e favelas, contando com a atuação direta da sociedade através dos CRPs. Em fevereiro foi entregue ao então prefeito, Célio de Castro, o Planão – Plano Estratégico de Diretrizes e Intervenções em Favelas, Vilas e Conjuntos Habitacionais de Interesse Social –, feito em parceria com o Centro de Estudos Urbanos da UFMG (CEURB) e que corresponde ao Plano Diretor para estas áreas (REVISTA PLANEJAR BH, abr. 2000, p. 7).

A participação popular na gestão urbana é um aspecto considerado em várias partes do documento,[103] recebendo tratamento específico no título - Da Gestão Urbana - nos artigos 76 e 77:

> O processo de gestão urbana é desenvolvido pelo Executivo e pela Câmara Municipal, com a colaboração dos munícipes. Para a implementação de programas urbanísticos de políticas setoriais, devem ser criados mecanismos que permitam a participação dos agentes envolvidos em todas as fases do processo, desde a elaboração até a implantação e a gestão dos projetos a serem aprovados.

O Plano Diretor cria o Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR e determina a realização das Conferências de Política Urbana, que acabam sendo instrumentos formais de participação compartilhada entre poder público e sociedade civil na aplicação e reformulação da legislação urbanística.

3.3.1 A elaboração do Plano Diretor: aspectos da construção de uma proposta participativa

Negociações na formulação do Plano Diretor

Na falta de um plano institucionalizado, a ordem urbana foi regida em Belo Horizonte pela Lei de n. 4.034/85.[104] Até a aprovação das Leis n. 7.165 e 7.166 de 1996, as interferências no espaço urbano sofriam pela ingerência de interesses de grupos e particulares. Havia uma prática de privilégios.

Na opinião de Garcia (2008), existia um discurso ideológico vinculado ao ideal da Reforma Urbana, mas as práticas do setor imobiliário, associadas aos vícios do Poder Legislativo,

[103] Na Lei n. 8.137 de 2000, que faz alterações na Lei n. 7.165 de 1996, o conteúdo do artigo 22 propõe o estímulo e apoio à participação dos cidadãos e de suas entidades representativas nas ações de controle ambiental, promovendo a implementação de educação ambiental em planos, programas e projetos governamentais e não governamentais.

[104] "Nota-se que a Lei n. 2.662/76 e a Lei n. 4.034/85 reforçaram a estrutura centralizadora já contida no plano inicial de Belo Horizonte. Também incentivaram o adensamento populacional na área central e estimularam o desenvolvimento do uso comercial ao longo dos corredores de tráfego, gerando conflitos entre a necessidade de fluidez do trânsito e as atividades econômicas atratoras de veículos" (GARCIA, 2008, p. 89).

mantinham o uso, a ocupação e as intervenções urbanas sob a égide da velha política de barganha.

> Ao analisar-se o conteúdo dos projetos de lei que alteravam o zoneamento, conclui-se que as questões e conflitos urbanos eram tratados como casos isolados e dissociados entre si. As propostas discutidas e apreciadas ignoravam completamente a complexidade e a totalidade da cidade e se referiam a um espaço fragmentado e reduzido ao valor econômico. O Poder Legislativo Municipal assemelhava-se a um balcão de negócios imobiliários com poder para aumentar o valor das terras mediante a apresentação de projetos de lei. Seus clientes eram, evidentemente, os proprietários de lotes e terrenos e os demais interessados no mercado imobiliário. Os direitos urbanos continuavam restritos a um pequeno grupo que se fazia representar muito bem na Câmara Municipal (GARCIA, 2008, p. 105).

As mudanças nesse quadro começaram a acontecer a partir de 1993, quando o governo municipal se empenhou na elaboração do Plano Diretor, vinculado a uma nova legislação de uso e ocupação do solo. A tarefa foi concluída em 1996 e com previsão de ser aplicada e revista por meio da participação da sociedade.

A vinculação dos dois projetos de lei não atendia apenas a propósitos de caráter técnico, no sentido de favorecer a operacionalização do planejamento urbano. De acordo com investigação feita por Torres (2003), o fator determinante foi o entendimento de que o mercado trabalha inseguro quando diretrizes de planificação não são detalhadas em lei de uso e ocupação do solo.

> Porque o setor empresarial é o setor que mais prima por querer regra clara e isonômica pra todo mundo, senão a concorrência se estabelece de modo desleal. O que acontecia era isso: quem tinha “canais” transformava terrenos de coeficiente 1, pra coeficiente 2, pra coeficiente 3 e se dava bem ali. E o outro que não tinha “canal” ficava com nada. Então, isso agredia o mercado, a atividade empresarial, e não era bom! Então o primeiro passo foi convencer o mercado e perguntar: “Olha aqui, você faz isso? Age fora da lei?” Alguns respondiam: “Não, não faço!” Aí alertávamos: “Mas tem gente fazendo!” (Entrevista: Teodomiro Diniz Camargos – Representante/Delegado: Setor Empresarial)

Havia uma percepção da equipe técnica e dos gestores dos escalões superiores do governo sobre a receptividade dos agentes do setor imobiliário à consolidação de normas mais equilibradas para a ocupação, usos e intervenções urbanas; condição determinante para o encaminhamento de negociações e consensos na formulação e aprovação da nova legislação urbanística do Município.

> Então, estavam acontecendo casos muito frequentes de mudanças de zoneamento na Câmara para atender interesses muito individualizados, e aí o próprio SINDUSCON estava buscando uma legislação que criasse uma determinada norma mais estável no mercado. O mercado estava ficando instável porque a lei estava sendo alterada com uma constância muito grande; então havia um interesse e uma disputa no próprio SINDUSCON. Com certeza, então o próprio empresariado estava requerendo uma legislação que estabilizasse as regras do mercado, embora houvesse dentro do SINDUSCON uma disputa. Então, tinha um grupo que estava apoiando a participação na elaboração do Plano Diretor, claro que buscando rendimento aos interesses deles, e um outro grupo que estava completamente contra tudo que estava se fazendo, não queriam nem conversar. E essa disputa resultou em duas chapas. Naquele momento teve mudança de diretoria no SINDUSCON e ganhou a chapa que estava buscando o dialogo com a Prefeitura. (Entrevista: Jupira Gomes de Mendonça - Representante: Setor Técnico)

A equipe de governo[105] foi dividida para cumprir a tarefa de confecção dos dois documentos, Plano Diretor e Lei de Ocupação e Uso do Solo. Havia um esforço no sentido de manter em interlocução permanente os órgãos da administração responsáveis pela inauguração de um novo formato de planejamento urbano para Belo Horizonte. Esse novo formato deveria contemplar na concepção e implantação: a ideia de inversão de prioridades, a intersetorialidade de setores e órgãos do governo, com participação da sociedade.

Foi criada uma Comissão Municipal de Política Urbana – COMPUR, iniciativa que antecedeu à formalização do COMPUR como Conselho Municipal de Política Urbana. A Comissão foi criada para a formulação do Plano Diretor e da Lei de Ocupação e Uso do Solo, na época composta por representantes do governo vinculados às questões urbanas. A comissão tinha a função de coordenar o processo, procurando eliminar ao máximo as arestas entre os órgãos da administração envolvidos, evitando a fragmentação da proposta e a apresentação de diagnósticos setoriais, rompendo assim com a lógica que havia sido adotada até então na elaboração dos planos para a cidade (TORRES, 2003).

As avaliações feitas por Costa e Mendonça, em entrevista, expõem as diferenças internas no governo municipal, as visões e concepções que precisavam ser superadas em prol de um projeto político comum de cidade.

> Pessoas de fora entram numa administração municipal que tem todo o conjunto de funcionários que são de carreira, que participaram desse processo, alguns mais associados ao processo político que estava ocorrendo, outros nem tanto. Então, até por estratégia, foi revisto o processo BH 2010 da gestão anterior que acabou não sendo aprovado. Foi feita uma divisão de trabalho que um pouco reflete as diferenças políticas de composição do governo Patrus. De um lado, a Secretaria de Planejamento e, de outro

[105] A Secretaria de Planejamento ficou responsável pela elaboração do Plano Diretor e a Secretaria Municipal de Atividades Urbanas ficou incumbida de formular a nova Lei de Ocupação e Uso do Solo.

> lado, o que hoje é a Regulação Urbana. E foi feito um certo acordo: um fazia a Lei de Uso e Ocupação do Solo, que ficou na Regulação Urbana que depois ia ter de implementá-la, e o planejamento urbano ficou com o Plano Diretor. As discussões eram juntas, inclusive as leis elas são coladinhas, uma tem um número e a outra tem um número seguinte. Elas foram feitas o tempo todo juntas, mas com essa divisão política. (Entrevista: Heloísa Soares de Moura Costa - Representante: Setor Técnico)

> Foram organizadas duas equipes trabalhando, que se encontravam, discutiam, mas que estavam sempre em conflito. Uma decisão foi envolver técnicos funcionários da prefeitura. Então houve muitas discussões com a equipe da Secretária de Planejamento primeiro, depois houve alguns seminários promovidos pelo Patrus como prefeito com o secretariado e o segundo escalão da Prefeitura, Houve seminários onde a gente apresentava o que estava sendo feito e aquilo era discutido. E um pouco mais na frente, houve muitas discussões nas administrações regionais, e houve um envolvimento dos técnicos das administrações regionais, foi feito um curso de capacitação pela Fundação João Pinheiro com esses técnicos e depois a discussão do diagnóstico da capacidade de adensamento do solo foi feita dentro de cada Administração Regional, com os técnicos dessas administrações. (Entrevista: Jupira Gomes de Mendonça - Representante: Setor Técnico)

As discussões processadas no âmbito destes dois grupos de trabalho resultaram em um diagnóstico bastante abrangente sobre o município de Belo Horizonte, incorporando estudos feitos para a elaboração do Plano BH 2010. A ampliação das análises incluía pontos referentes ao ordenamento e à ocupação físico-territorial, questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, uma detalhada abordagem sobre o quadro natural no que tange aos seus aspectos geológicos, geomorfológicos, hídricos e também sobre aspectos relacionados à cobertura vegetal urbana e a existência, no interior da malha urbana, de áreas verdes públicas ou de interesse público de preservação ou proteção (TORRES, 2003).

> Então, por exemplo, uma avaliação sobre a dinâmica imobiliária da cidade, sobre o entendimento do movimento do mercado empresarial foi contratado de uma equipe da Universidade, das Ciências Sociais, do Centro de Estudos Urbanos – CEURB, foi contratado um estudo do pessoal do IGC sobre as condições geotécnicas e geológicas do Município, que fizeram uma espécie de uma carta geotécnica, e foi contratado do CEDEPLAR um estudo sobre a economia do Município, sobre as potencialidades econômicas do Município. O pessoal da Secretária de Meio Ambiente fez todo o trabalho de retomar o que tinha sido feito no BH 2010, complementar a identificação das áreas verdes, a URBEL identificou as possíveis áreas que seriam as zonas especiais de interesse social. (Entrevista: Jupira Gomes de Mendonça - Representante: Setor Técnico)

Trabalhos publicados e depoimentos de profissionais envolvidos no processo, como o da pesquisadora Jupira Mendonça, expõem o debate interno no âmbito das equipes de governo. Nas equipes havia posições divergentes, ao mesmo tempo consensos foram estabelecidos sobre a

contratação de novos estudos e decisões, situações que interferiram nas formulações de ordem estrutural do plano e da lei. Como no relato feito por Mendonça sobre qual concepção de desenvolvimento econômico nortearia a formulação do planejamento urbano de Belo Horizonte.

> E aí teve um fato curioso que foi seguinte: o secretário de planejamento era economista, e naquele momento ele achava que desenvolvimento econômico não tinha nada a ver com Plano Diretor. Foi muito difícil convencê-lo de que o Plano Diretor tinha um diálogo com o desenvolvimento do Município. E lá na frente, quando a gente estava discutindo o uso do solo e que ele acabou se convencendo, então o trabalho feito pelo CEDEPLAR veio depois. Tanto que foi elaborado, foi publicado um livro que a gente chamou de Estudos Básicos e o trabalho do CEDEPLAR foi o último capítulo. (Entrevista: Jupira Gomes de Mendonça - Representante: Setor Técnico)

As equipes, ao aproximarem as questões urbanas aos propósitos de desenvolvimento econômico, conseguiram estabelecer uma quebra de fronteiras tanto disciplinares, pelo diálogo entre especialidades, como na formulação das diretrizes estabelecidas pelo Plano. Concretamente alterou-se o zoneamento, optando-se pelo estímulo e pela consolidação de novas centralidades e centros, e o sistema viário foi repensado.

> O Plano Diretor tratou de estabelecer um zoneamento pela capacidade de adensamento do solo dado pela infraestrutura, por condicionantes geológicos ambientais no geral, e fundamentalmente o que teve mais peso foram aos gargalos no sistema viário. Então foi chamada de articulação viária interna e externa, foi talvez o critério principal para definir o grau de adensamento do solo. Sobre o uso do solo, o entendimento era de que era interessante que houvesse uma mescla de uso residencial e não residencial, na cidade como um todo, regulamentando o uso pela incomodidade dele. (Entrevista: Jupira Gomes de Mendonça - Representante: Setor Técnico)

Havia um entendimento de que um novo modelo de planejamento urbano não teria efetividade apenas pelo lado procedimental, ou seja, não bastaria formular nova legislação, juridicamente bem articulada. O êxito da proposta dependia da legitimidade dada pela sociedade. Depois de compilados os estudos e transformados em um diagnóstico ampliado da cidade, a proposta de plano esboçada foi discutida com segmentos da sociedade civil. A ideia era organizar um grande fórum de debate do plano e prosseguir as negociações dentro do Poder Legislativo, buscando a aceitação do projeto de lei sem alterações substanciais que pudessem descaracterizar o documento original.

> E aí talvez pudesse falar um pouco do que foi o processo de elaboração do Plano Diretor. Houve uma decisão inicial de primeiro fazer o diagnóstico e depois se fazer a discussão

> pública, dado o prazo que o Patrus tinha dado para o Plano ficar pronto. Então houve inicialmente essa mobilização interna, e aí foi bastante grande essa mobilização dentro da Prefeitura de diversos órgãos e foi feito um seminário público. [...] E aí teve um outro tipo de mobilização, a gente foi a algumas assembleias de orçamento participativo, teve também assembleias específicas nas regionais, com mais ou menos participação. No caso da Centro-Sul, houve uma mobilização maior na Centro-Sul, exatamente essa ideia do uso misto foi mal recebida pelos bairros de renda mais alta, com uma restrição muito grande de usos não residenciais. E aí teve uma curiosidade no meio do caminho, como havia a ideia que se os usos não residenciais poderiam acontecer em qualquer lugar da cidade, resguardado em comodidade, começou a se discutir o que eram usos incômodos e quais eram as condicionantes para instalação desses usos na cidade. (Entrevista: Jupira Gomes de Mendonça - Representante: Setor Técnico)

> Toda reunião feita lá significava outra reunião no sindicato! Então a gente fazia o leva-e-traz! Aliás, o contrário! Ia debater algum assunto aqui, debatia primeiro aqui e já ia pra reunião com uma posição. Saía da reunião, gerava outra reunião pra falar qual que era a pendência, o que é que estava acontecendo, etc. e preparava a pauta da próxima. Então, foi um movimento contínuo durante o processo de produção da Lei de 1996. Quando chegou na reta da Câmara, houve uma dissidência no setor empresarial, as últimas reuniões lá no sindicato quase saíram "cadeiradas". (Entrevista: Teodomiro Diniz Camargos – Representante/Delegado: Setor Empresarial)

A abertura para a participação deve ser atribuída a uma confluência de fatores: o ambiente político da época, os pressupostos constitucionais em prol da gestão e do planejamento participativos, a identificação político-ideológica da administração pública com um projeto de democracia participativa, além do caráter estratégico de se buscar apoio social para o enfrentamento político de um novo projeto de cidade.

Uma possível resistência ao Plano BH 2010 fez o Executivo optar pela metodologia participativa, envolvendo diversos setores interessados na questão do planejamento urbano. Uma ampla negociação de caráter público das minutas dos projetos referentes ao plano e à Lei de Ocupação e Uso do Solo minimizaria resistências aos instrumentos urbanísticos propostos, considerados pontos nevrálgicos quando tramitados no ambiente parlamentar (TORRES, 2003). Torres (2003) constatou em seu levantamento que as audiências públicas previstas para a participação da sociedade na formulação do Plano Diretor não favoreciam a presença do setor popular. De um modo geral, as audiências internas aconteceram durante o dia, no horário de trabalho das pessoas, e as externas ocorreram em locais identificados com o poder econômico, fator de desestímulo à participação ampliada, o que explicaria a ausência de representantes das classes populares nesses espaços onde ocorreram os debates públicos das leis.

Análises feitas por Heloísa Costa em depoimento mostram como, na elaboração do Plano Diretor, os setores populares marcaram presença também por meio de movimentos ligados

à questão da moradia e que militavam junto à URBEL e ao Conselho Municipal de Habitação. Para a pesquisadora, a penetração dos movimentos populares ligados à questão da habitação na administração da Frente Popular representava uma situação interessante porque eram grupos defensores de concepções diferentes sobre qual deveria ser o papel do Estado, fato que interferiu na política habitacional proposta para o Município. Os movimentos sociais associados ao PC do B, por exemplo, eram resistentes às propostas de políticas de autogestão, por entenderem ser função do Estado assumir o papel de prover. A autogestão significava para esse segmento uma forma de exploração da força de trabalho.

O envolvimento mais organizado da sociedade ocorreu no Fórum da Cidade, marcado por palestras em torno da temática urbana. Nele foram apresentados o diagnóstico e as propostas iniciais para discussão. Nesta etapa foi criada a Comissão da Cidade, de caráter consultivo, composta pela representação de entidades técnicas (IAB, CREA e universidades), do empresariado e do setor popular (representantes de movimentos de moradores, associações de bairros, entidades religiosas). Na Comissão, os documentos foram avaliados e debatidos, destacando-se a atuação do setor empresarial, por apresentar-se mais organizado e articulado no trato da temática urbana (TORRES, 2003).

Na avaliação de Torres (2003), o Fórum da Cidade promoveu, junto com a criação da Comissão da Cidade, um espaço pluralista de mediação entre as diversas forças políticas do Município, mas que, como tal, veio a padecer devido à relação privilegiada do Estado com alguns setores específicos da sociedade. Essa situação demonstrava o reconhecimento da posição ocupada por empresários do setor imobiliário como os principais agentes da produção do espaço urbano.

Negociações na aprovação do Plano e da Lei de Uso e Ocupação do Solo

Aplicados os mecanismos de participação e debatida a proposta com as representações civis, foram elaborados os projetos de lei encaminhados à Câmara Municipal, estando já os vereadores envolvidos no processo, pela presença de alguns nos trabalhos desenvolvidos pelo Fórum da Cidade.

> Os projetos de lei n° 314/95 (Plano Diretor) e 315/95 (Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo) tramitaram juntos. Compreendendo a complexidade da matéria, a Câmara Municipal de Belo Horizonte aprovou a Resolução n° 2005/95, que estabeleceu um trâmite especial para os dois projetos, com prazos ampliados de modo a favorecer a participação da sociedade e a propiciar um tempo maior para o debate. A Resolução 2.005/95 instituiu uma Comissão Especial composta por treze vereadores, contando com representantes de cada comissão temática permanente da Câmara e também da Mesa Diretora. Essa Comissão, considerando a amplitude do tema a ser apreciado, deliberou por dividi-lo em três subtemas a serem analisados por relatores parciais que submeteriam seus pareceres a um relator geral que seria responsável por compatibilizar as propostas e emitir um parecer final (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1995-1996a; 1995-1996b) (GARCIA, 2008, p. 107).

Os subtemas da Comissão Especial criada para apreciar os Projetos de Lei foram: Ordenamento Urbano, Ordenamento Territorial e Gestão Urbana e, por fim, Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. De acordo com Torres (2003), embora tenha demandado negociações importantes, houve uma aceitação do plano por parte da oposição, devido ao aproveitamento feito pelo governo do material produzido na formulação do Plano BH 2010.[106]

> Isto se deu porque o projeto de Lei enviado pelo Executivo incorporou boa parte dos diagnósticos que embasaram a proposta de Plano Diretor formulada pelo governo do PSDB durante o mandato anterior, apesar da grande diferença entre as concepções, principalmente no que diz respeito à parte que tratava das obras relacionadas à estruturação do sistema viário. Dessa forma, foi possível o estabelecimento, por parte deste vereador, de uma identidade com as propostas então discutidas, a partir do momento que reconhecia nestas o trabalho realizado pelo seu partido, quando este esteve à frente do governo (TORRES, 2003, p. 94).

Ficou estabelecido que o processo de participação da sociedade durante a tramitação dos projetos de Lei n. 314/95 e n. 315/95 se faria através de Audiências Públicas[107] internas, organizadas em função da temática abordada, e também de Audiências Públicas externas à

[106] Torres (2003) explica que a relatoria geral da Comissão ficou a cargo de uma importante liderança do PSDB. O fato de a subcomissão de Ordenamento Urbano ter sido assumida por um vereador da base de sustentação do governo favoreceu a preservação de elementos importantes do Plano.

[107] As audiências públicas internas tiveram como temas: Instrumentos de Política Urbana (duas); Política Habitacional; Uso do Solo (flexibilização de usos e empreendimentos de impacto); Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Social; Parcelamento e Ocupação do Solo; Educação, Cultura e Esporte; Turismo e Lazer; Desenvolvimento Econômico e Sistema Tributário; Ordenamento Jurídico; Gestão Urbana; Plano Diretor e Entidades Religiosas; Plano Diretor e Entidades Prestadoras de Serviço Público; Planejamento Urbano, Ordenamento Territorial, Macrozoneamento e Áreas de Diretrizes Especiais; Política Ambiental e Patrimônio Cultural; e Sistema Viário, Trânsito e Transporte Coletivo (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1995-1996a; 1995-1996b *apud* GARCIA, 2008, p. 107). As audiências públicas externas foram realizadas na FIEMG; na Pampulha, atendendo a uma solicitação da comunidade; no Teatro Marília, conforme solicitação de entidades ligadas à cultura; e no IMACO, conforme solicitação de entidades ligadas à questão da habitação popular (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1995-1996a; 1995-1996b *apud* GARCIA, 2008, p. 107).

Câmara a serem estabelecidas segundo critério da própria Comissão, tendo sido realizadas cinco destas e dezesseis das primeiras (GARCIA, 2008).

A aprovação demandou um "corpo a corpo" dos poderes Executivo e Legislativo, ocorrendo alterações na proposta original e um saldo positivo em relação à continuidade do processo participativo no planejamento urbano da cidade pela institucionalização do Conselho Municipal de Política Urbana, responsável por organizar as Conferências de Política Urbana, esfera pública responsável por promover a revisão das leis.

> Ambos os projetos de lei sofreram inúmeras alterações, oriundas da compreensão dos próprios vereadores e da tradução dos interesses que representavam ou decorrentes de solicitações diretas dos setores técnico, empresarial e popular da sociedade. As leis aprovadas ficaram bem diferentes do texto original encaminhado pelo Executivo. Instrumentos como Outorga Onerosa do Direito de Construir, Parcelamento e Edificação Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo foram suprimidos do texto dos projetos de lei por meio de emendas acatadas pelos relatores, pela Comissão Especial ou pelo Plenário. Parâmetros urbanísticos como: coeficiente de aproveitamento, gabarito, quota de terreno por unidade habitacional foram modificados e atenuados mediante pressão do mercado imobiliário. Mais uma vez os ideais de reforma urbana pareceram ficar restritos aos limites dos interesses do capital imobiliário (GARCIA, 2008, p. 209).
>
> Outro ponto que precisa ser salientado é a restrição, prevista no texto legal, quanto às alterações de zoneamento. Tais alterações ficaram vinculadas a uma revisão geral que deverá acontecer de quatro em quatro anos. Embora não explicitado na lei, há um entendimento de que essa revisão deve ser fruto da Conferência Municipal de Política Urbana, a ser realizada no primeiro ano de gestão do Executivo (GARCIA, 2008, p. 111).
>
> A negociação foi assim: teve uma instância de negociação que participava os setores populares, a iniciativa privada, e, paralelamente, na Câmara. Então, nós tivemos que sentar com a Câmara, com os agrupamentos de vereadores que cuidavam de cada setor, e discutir pontos específicos. [...] Foi um varejinho: um vereador, outro vereador, etc. [...] Trabalhou-se com obras.[108]

Contudo, o processo foi marcado por continuidades e descontinuidades. A quebra da lógica funcionalista e tecnocrática dos modelos anteriores, enriquecida pela inclusão de instrumentos e mecanismos voltados para a transformação da cidade em um direito extensivo às classes populares, representou o diferencial da proposta. Mudanças que não romperam definitivamente com o estilo compreensivo[109] do planejamento urbano, mantendo-se amplo por

[108] Entrevista com Mauricio Borges, Secretário Municipal de Planejamento (TORRES, 2003, p. 126).

[109] Costa (2008) explica que o modelo compreensivo marcou os investimentos em planejamento urbano no Brasil, quando as questões urbanas passaram a ser vistas como expressões da lógica capitalista e o planejamento abarcou um conjunto de variáveis que interferem na dinâmica da cidade. Num primeiro momento prevaleceu um modelo compreensivo racional, marcado pela abordagem multidisciplinar da realidade, como uma agregação de disciplinas. O autor mostra que as mudanças de concepção recentes relativas ao planejamento urbano, além da incorporação de

contemplar elementos das políticas sociais, para além das questões urbanísticas propriamente ditas. “O plano diretor, apesar de a equipe entender que era um plano de organização territorial, tem capítulos para atender à Lei Orgânica, ainda dos PLIs pela ideia de conter no plano diretor capítulos sobre saúde, educação, meio ambiente, habitação, etc.” (Entrevista: Jupira Gomes de Mendonça)

O Plano Diretor de Belo Horizonte foi reformulado depois de realizada a I Conferência de Política Urbana, pela Lei n. 8.137 de 2000. Em 2005, os resultados da II Conferência de Política Urbana transformaram-se no Projeto de Lei n. 655/2005, não aprovado pela Câmara Municipal.

A atuação do Conselho e os processos que envolveram a realização das Conferências serão tratados no quarto e quinto capítulos desta pesquisa.

3.4 Planejamento urbano e reformas administrativas

Os governos municipais adquirem autonomia, assumindo novas funções políticas e administrativas, mudanças de perfil de técnicos e gestores vêm se processando, além das possibilidades legais de desenvolvimento de ações casadas por meio de parcerias entre o poder público, a iniciativa privada e entidades do terceiro setor (PEREIRA, 2007, p. 346).

A necessidade de reformar o Estado abrange a esfera municipal e, no caso dessas instâncias subnacionais, as reorganizações das estruturas administrativas têm se transformado em uma prática a cada alteração de governo. Os casos mais corriqueiros são as “reformas administrativas” propostas via de regra no início de cada administração, buscando adequar a máquina pública às prioridades da nova administração. Nesses casos, é comum a formação de "equipes de transição" que esboçam as principais sugestões de reordenamento da legislação e da estrutura administrativa, consideradas necessárias para viabilizar as prioridades e o programa do novo governo (AZEVEDO; ANDRADE, 1997). É comum nessas iniciativas acontecerem

---

um novo ordenamento jurídico e de avanços na participação política da sociedade nos processos, tem ocorrido uma compreensividade inter e transdisciplinar no planejamento que favorece a adoção de práticas mais avançadas de análise e reelaboração continuas no planejamento das cidades.

conflitos entre os diagnósticos e as projeções de caráter técnico com as pretensões e práticas políticas dos governantes. As tensões que envolvem os processos de operacionalização das reformas administrativas, a distância entre as idealizações de governo e a realidade são fatores que contribuem para a não concretização de propostas comprometidas com avanços democráticos.

Em Belo Horizonte, as reformas administrativas serão analisadas a partir de 1983, em função de a data representar um marco da transição democrática que acontecia em todo o país. Considerou-se também o fato de, no início da década de 1980, ter ocorrido a primeira tentativa política e tecnicamente organizada de elaboração de um Plano Diretor Municipal.

A análise das reformas administrativas tem como propósito verificar de que forma as estruturas organizacionais dos governos interferiram no planejamento urbano ou nas questões que envolvem a problemática urbana no Município. Foram destacados, na checagem das leis, os órgãos responsáveis pelo planejamento urbano criados no Município, as alterações nas estruturas de governo voltadas para o favorecimento da intersetorialidade, as iniciativas estimuladoras da descentralização administrativa e os formatos dos órgãos que amadureceram a participação da sociedade nas decisões sobre o planejamento e a gestão da cidade.

Planejamento, planejamento urbano e regulação

Na estrutura administrativa definida pela Lei n. 3.570 de 1983 existe a Secretaria de Planejamento, responsável pelo ordenamento geral do Município, órgão mantido nas reformas subsequentes. As questões urbanas ficavam a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e a área social sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Ação Comunitária.[110]

> V - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano: planejamento urbano e execução da política de desenvolvimento urbano do município; coordenação dos trabalhos de elaboração e edição de normas técnicas urbanísticas; estudos técnicos inerentes ao

[110] O título Ação Comunitária e a finalidade, expostos no Decreto n. 4.489/1983, apresentam o entendimento da área social como lugar da assistência, fora da conquista de direitos e da formulação de políticas públicas.

> desenvolvimento urbano do Município; programação, coordenação e compatibilização da realização das obras públicas do Município.[111]

A regulação urbana ocorria separadamente do planejamento urbano, sob controle da Secretaria Municipal de Obras Civis. Cria-se, portanto, um órgão na administração municipal responsável pelas obras, reforçando a dicotomia entre obras e planejamento.

A reestruturação administrativa feita em 1989 aconteceu em um momento de superação da fase de falta de autonomia dos municípios e das capitais sedes das regiões metropolitanas. O contexto foi marcado pelas diretrizes da Constituição Federal e de elaboração da Lei Orgânica Municipal de Belo Horizonte. Essa reforma apresentava-se como base institucional para a formulação do Plano Diretor da cidade, apresentado ao Legislativo no ano de 1992.

Na Lei n. 5.562 de 1989, a finalidade da Secretaria de Planejamento era coordenar, conjuntamente com as Administrações Regionais, a Política de Desenvolvimento do Município, estabelecendo planos, programas, informações e projetos nas áreas urbanística, econômico-social, orçamentária e de financiamentos.

Das competências desse órgão, fica estabelecida a função de coordenar as atividades de elaboração e de implementação do Plano Diretor e do Plano de Ação do Município, assim como da legislação correspondente. A Secretaria de Planejamento coordenaria também, juntamente com a Secretaria Municipal da Fazenda, a elaboração do Orçamento Anual e Plurianual de Investimentos e planejamento do sistema de informações gerais do Município.

Essa estrutura se manteve até a entrada em vigor da reforma administrativa definida na Lei n. 8.146 de 2000, quando as secretarias de governo e de planejamento foram fundidas sob o título: Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral. A finalidade delas volta-se para a execução de políticas públicas municipais, com propósitos de integração das ações dos órgãos da administração municipal. Percebe-se nessa reforma uma mudança de concepção de gestão no campo do planejamento geral. Nas competências dessa Secretaria, destacam-se propósitos de modernização e de intercâmbio com instâncias supramunicipais, capazes de financiar políticas públicas. Formalizam-se via planejamento os princípios e as ações da gestão democrática, tais como a atuação em atividades de mobilização social e abertura de canais de participação popular direta nas ações de governo. A criação dos Conselhos Regionais de

[111] Decreto n. 4.489, de 13 de julho de 1983, republicado em 28/7/1983 e 14/9/1983, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências.

Participação Popular, de caráter consultivo, amplia os mecanismos de democratização da gestão pública.

Na reforma administrativa estabelecida na Lei n. 9.011 de 2005, a Secretaria Municipal de Governo ganha autonomia, com a função de planejar e coordenar, juntamente com os outros órgãos e entidades da Administração Pública, as políticas de mobilização social. Completa sua competência a gestão das relações com o Poder Legislativo e a coordenação das relações internacionais do Município. Verifica-se nessas novas competências uma adequação das funções de governo aos contornos contemporâneos de uma sociedade globalizada.[112]

A Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação retoma funções mais específicas do planejamento geral, com vistas à execução das políticas públicas. De acordo com a lei da reforma administrativa, deveria haver uma integração entre os órgãos e entidades da administração. Nas mudanças instituídas em 2005, foi reforçada a necessidade de haver uma coordenação e motivação dos novos canais de participação popular. A novidade aplicada por essa nova formatação do governo foi a criação de estruturas adjuntas, também proposta para o planejamento geral.

Mudanças no planejamento urbano

Os órgãos e entidades, criados para atuar no campo do planejamento urbano propriamente dito, foram sofrendo alterações ao longo das reformas administrativas aplicadas desde 1983.

Nas Leis n. 5.562/1989 e n. 6.352/1993, a Secretaria Municipal de Atividades Urbanas se estabeleceu, com a finalidade de coordenar a execução de projetos e programas voltados para o desenvolvimento e controle das atividades urbanas no Município. Nas competências evidencia-se uma tendência mais fortemente comprometida com as funções de regulação e fiscalização de obras.

[112] Um dos impactos da globalização ocorre na hierarquia das cidades, que passam a ter novo papel estratégico no cenário capitalista internacional. Nesse quadro, surgem entidades que interferem na dinâmica dos governos locais, por meio de fontes de financiamento, sistemas de informação e consultoria, associações internacionais, organização de redes (TEIXEIRA, 2002).

> Art. 21 - Das Competências
> I - Coordena a execução de atividades administrativas e financeiras da Secretaria
> II - Coordena as atividades de projetos de edificações e emissão de certificados de baixa e habite-se
> III - Coordena a análise e acompanha a execução de projeto de parcelamento do solo e de infra-estrutura
> IV - Coordena a fiscalização de edificações, de comércio, indústria, prestação de serviços e demais atividades urbanas no que se refere às posturas municipais.
> V - Coordena a implantação de programas de abastecimento à população, principalmente de baixa renda
> VI - Coordena projetos de incentivo à indústria, comércio e prestação de serviço, bem como coordena a execução do licenciamento das atividades dos mesmos
> VII - Controla a realização das obras públicas no Município. (LEI n. 5.562/1989)

As diretrizes constitucionais referentes ao cumprimento das funções sociais da cidade foram reforçadas pela nova formatação proposta para o órgão responsável pelas intervenções urbanas no Município, na reforma administrativa instituída pela Lei n. 8.146 de 2000. O título Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental demonstra o direcionamento do foco para as políticas urbanas. O novo conteúdo proposto para o órgão tem como eixo o desenvolvimento urbano e ambiental, por meio de ações integradas e intersetoriais. Nas competências, o caráter que havia prevalecido até então de regulação e fiscalização de obras foi modificado. No texto, propõe-se a ideia de obras estruturantes, indicando categorias diferentes de intervenções urbanas, concepção nova que reposiciona o planejamento urbano no Município. No texto da reforma, o órgão responsável pela política urbana deve: “normatizar, monitorar e avaliar a realização de ações de intervenção urbana”.

A junção da política ambiental com a política urbana em uma mesma pasta demonstra a intenção do governo de tratar o meio ambiente no âmbito da política urbana, entendendo a problemática ambiental como parte constitutiva dos fenômenos urbanos a serem tratadas por meio de políticas públicas.

Na Lei n. 8.146 de 2000, as atividades da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL[113] ficaram vinculadas à Secretaria de Coordenação de Política Urbana e Ambiental.

---

[113] Nas Leis n. 5.562/1989 e n. 6.352/1993, a URBEL manteve-se vinculada diretamente ao Prefeito. A Lei n. 9.011/2005 estabelece:
Art. 111 - Fica o Executivo autorizado a promover os atos de alteração dos objetivos da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL -, cuja constituição inicial, como Ferro de Belo Horizonte S.A., ocorreu mediante autorização contida na Lei nº 898, de 30 de outubro de 1961, para circunscrevê-los, em colaboração com a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas, às seguintes atividades:
I - coordenação e execução de projetos e obras de urbanização de vilas e favelas, em colaboração com os órgãos da Administração Municipal;
II - habitação popular em vilas e favelas;

Esse procedimento representou uma definição importante no âmbito das políticas urbanas do Município, já que a URBEL tem por função desenvolver ações voltadas à população de baixa renda. A posição da URBEL no escopo das políticas urbanas demonstra a necessidade de preparar a estrutura administrativa para lidar tecnicamente com a proposta de inversão de prioridades.

A reforma administrativa aprovada pela Lei n. 9.011 de 2005 estabeleceu um novo escalonamento dos órgãos da administração direta em graus hierárquicos, contemplando secretarias, secretarias adjuntas e gerências. No caso do planejamento urbano, a Secretaria Municipal de Coordenação de Política Urbana manteve a vinculação da política ambiental sob responsabilidade da Secretaria Adjunta de Meio Ambiente até a promulgação da Lei n. 9.718 de 2009, quando o meio ambiente retoma a posição de secretaria independente. As adjuntas que compõem a Secretaria de Política Urbana são: Regulação Urbana, Habitação e Defesa Civil.

A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL manteve-se vinculada à Secretaria de Política Urbana, juntamente com outros órgãos da administração indireta:[114] Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S.A. – BHTRANS, Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP e Superintendência de Limpeza Urbana – SLU. Ao agregar as secretarias adjuntas e as estruturas indiretas, a Secretaria de Política Urbana passa a coordenar todos os órgãos e entidades que concebem e monitoram intervenções urbanas nas áreas de transporte, habitação, limpeza, saneamento e as demandas específicas de urbanização relativas à população de baixa renda instalada em vilas, favelas e conjuntos habitacionais.

Essa junção das políticas urbanas demonstra um esforço de aplicar um modelo de planejamento urbano que quebra com a fragmentação e reconhece a complexidade das demandas da capital. Dentre as competências, além das convencionais relacionadas à elaboração e ao monitoramento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, inclui-se a coordenação dos processos de elaboração dos planos regionais e dos projetos de requalificação urbana, em colaboração com as Secretarias de Administração Regional Municipal. Esse item das

---

III - coordenação da estratégia de intervenção em áreas de risco no Município;
IV - urbanização, reurbanização e administração de patrimônio imobiliário do Poder Público Municipal e de áreas classificadas como ZEIS-1;
V - atividades de cooperação em nível técnico e de execução com a Administração Direta do Executivo, mantidos os demais objetivos legais e estatutários.

[114] A Fundação Zoobotânica e a Fundação de Parques mantiveram-se vinculadas até a separação da Secretaria de Meio Ambiente pela lei de 2009.

competências é importante porque expõe na Lei de Reestruturação Organizacional da Prefeitura diretriz estabelecida no Plano Diretor e voltada para a elaboração de planos diretores regionais.[115]

A Secretaria de Política Urbana ao encampar os órgãos setoriais das políticas urbanas passou também a dar suporte técnico e administrativo aos Conselhos Municipais[116] de cada área, englobando: habitação, saneamento, transporte e política urbana.

A descentralização administrativa

Devido à dimensão e complexidade da gestão e do planejamento da capital, foram institucionalizadas as administrações regionais. A cidade foi dividida em nove regiões administrativas,[117] que sofreram alterações de finalidade e competências à medida que as reformas administrativas foram se oficializando.

Nas Leis n. 5.562/1989 e n. 6.352/1993, as administrações regionais aparecem como órgãos descentralizados, dentro da Secretaria Municipal de Governo, com função essencialmente de executar os planos e programas das secretarias municipais.

Mudança substancial aconteceu a partir da reforma de 2000, quando as administrações ganharam *status* de Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional,[118] com finalidade compatível com os propósitos de garantia de direitos e de desenvolvimento de políticas públicas, defendidos pela Reforma Urbana e presentes na Constituição Federal.

Nas competências, resguarda-se na lei a vinculação das ações das administrações regionais para cada setor: patrimônio, intervenções urbanas, meio ambiente e social e as

[115] O único Plano Diretor Regional elaborado foi o de Venda Nova, definido em função de tratar-se da localização da região como principal vetor de crescimento do Município. As orientações de elaboração do Plano tiveram como sustentação: o ordenamento territorial, o desenvolvimento econômico-social e a gestão urbana regional (REVISTA PLANEJAR BH, abr. 2000, p. 43).

[116] A Lei n. 9.011/2005 reconhece vinte e seis Conselhos criados por Decreto, sendo que o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte - COMUSAN-BH foi acrescido pela Lei n. 9.155 de 2006.

[117] A criação das Unidades de Planejamento ocorreu em função da implantação do Orçamento Participativo (OP) e da elaboração do Plano Diretor. Tornou-se necessária a subdivisão territorial da cidade, devido à definição de demandas de obras e à composição de informações associadas a dados para fins de planejamento. A cidade foi dividida em unidades espaciais, configurando-se como subdivisões das áreas de jurisdição das Administrações Regionais, definidas a partir de uma homogeneidade das características de ocupação, guardando compatibilidade com os setores censitários (CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008).

[118] A Lei n. 9.011/2005 alterou o título para Secretarias de Administração Regional Municipal.

respectivas Secretarias responsáveis no âmbito global do Município. Embora tenha sido mantido o vínculo com as Secretarias de cada setor, a autonomia das Regionais deveria ser resguardada pela necessidade de adequação das políticas às especificidades regionais.

A inclusão de dois incisos pela Lei n. 8.288 de 2001, a saber: prestar suporte administrativo ao Conselho Tutelar e ao Núcleo de Cidadania, demonstra o comprometimento com a efetivação de direitos conquistados pela sociedade.

A inovação maior dessa reforma administrativa no campo da descentralização político-administrativa foi a criação dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular, "como instrumento participativo da população nas ações governamentais regionalizadas".

A criação dos Conselhos Regionais de Participação Popular representa a transformação da descentralização administrativa, em uma tentativa de descentralização política, contando com a presença direta da população dos bairros nos processos decisórios sobre políticas públicas, no controle das ações e aplicações de recursos dos governos municipais. A proposta foi aplicada nas administrações regionais, mas não surtiu o efeito previsto na lei devido a um conjunto de fatores que demandariam análise mais acurada, não prevista nos objetivos desta pesquisa. No entanto, por ser parte da experiência de gestão e planejamento participativos aplicada em Belo Horizonte, torna-se importante destacar as interpretações feitas pelos entrevistados Raimundo Machado (líder comunitário) e Geraldo Herzog (ex-administrador regional) sobre a não efetividade dos Conselhos.

> Nós tivemos, por exemplo, no início do governo Patrus, um pouco depois a criação dos conselhos regionais populares, os CRPs, que era um negocio lindo, uma proposta bacana de participação. Entretanto, é certo que houve um boicote, houve uma resistência forte de vereadores em relação à continuidade desse projeto. Houve um esvaziamento intencional engendrado por muitos parlamentares que não compreenderam a dimensão da democracia de gestão, corresponsabilizaçao. Porque eles, muitos deles eram membros. Eles eram integrantes do CRP. E você sabe que um vereador, uma vereadora, ele tem influência sobre muitas lideranças e, de certa forma, eles agem de acordo com seus interesses e fazem uma espécie de cooptação dessas lideranças. (Entrevista: Raimundo Machado Filho – Representante: Setor Popular)

> Teve uma tentativa na gestão do prefeito Célio de Castro de se criar os Conselhos Populares, com representações de diversos setores. Eu estava em Venda Nova, acho que era muito fechado e faltava foco. Quando você chama a comunidade pra discutir, ô... o Conselho tem que ter uma base de orientação clara. Por exemplo, vamos discutir o planejamento no Barreiro ou em Venda Nova, política urbana, você tem de ter uma base pra isso. Se tivesse um plano diretor para aquela região, com certeza você tinha tentado rever a ocupação no Barreiro, por exemplo. Era melhor pra cidade e pra região leste, não é? Então assim, um Conselho sem uma macrovisão daquela região, na área econômica, social, urbana, ele estaria perdido e as pessoas iriam para lá demandar coisas, não é?

> Tudo o que as pessoas precisassem elas iriam remeter pra lá, tá certo? E remetiam para os outros espaços, espaços que ela tinha de entrar na Prefeitura. E os Conselhos perderam a função deles rapidinho. (Entrevista: Geraldo Afonso Herzog – Representante: Governo)

As observações do líder comunitário sobre as resistências do Poder Legislativo aos Conselhos demonstram as dificuldades concretas de relação entre a democracia participativa e a democracia representativa, fator de enfraquecimento da iniciativa de descentralização política. Por outro lado, a avaliação feita pelo profissional da administração remete o problema do fracasso dos Conselhos para as deficiências do planejamento urbano ao não efetivar os planos regionais, destacando a ineficácia das ações de gestão participativa quando não amparadas pelos diagnósticos e pelas diretrizes desses planos. No caso, o Plano Diretor de Belo Horizonte prevê a formulação dos planos diretores regionais, importante instrumento de gestão descentralizada, instrumentos técnicos facilitadores da interlocução entre Estado e sociedade.

Administração Integrada

A reforma administrativa aplicada em 2005, além de aglutinar os órgãos e as entidades em uma secretaria de governo, demonstrando a intenção de integração das políticas urbanas, criou um espaço de discussão dentro da Secretaria de Política Urbana, a Câmara Intersetorial de Políticas Urbanas.[119]

> Art. 150 - Fica criada a Câmara Intersetorial de Políticas Urbanas, órgão colegiado com a finalidade de discutir, avaliar, coordenar e deliberar sobre a implementação das políticas urbanas e das ações delas decorrentes, buscando a articulação, a integração e a intersetorialidade no seu planejamento e execução, em âmbito municipal.

A experiência da Câmara Intersetorial de Política Urbana, com propósitos de amadurecer e democratizar as decisões técnicas por meio de uma instância permanente de discussão e decisão não apresentou os resultados esperados, transformando-se em um espaço operacionalmente difícil de ser administrado.

[119] A Lei n. 9.011/2005 cria a mesma estrutura para as políticas sociais – Câmara Intersetorial de Políticas Sociais.

Em depoimento, a secretária de meio ambiente analisa as dificuldades da Câmara no seu caráter intersetorial e atribui suas deficiências operacionais à sua composição ampliada e por lidar com a progressiva complexidade da realidade urbana, que exige decisões e ações ágeis, pontuais e eficientes.

> Eu acho que a administração vem evoluindo muito nesse trabalho de intersetorialidade, tem buscado isso. Mas a cada administração eu acho que houve uma dificuldade maior, pelo aumento da complexidade, pelo aumento do número de ações. [...] Depois houve o aumento da potencialização das regionais. É o objetivo de governo mesmo, você ter na ponta o atendimento do cidadão; a partir disso, você levar o serviço lá. Que seriam as regionais que vão fazer a integração dessa operação. É, então quer dizer, o secretário chamado secretário regional da coordenação, ele queria participar da Câmara intersetorial. Então vem ele e vem o secretário de serviços urbanos, então já são dezoito. Além desses dezoito, tem as dez pessoas que são secretários adjuntos, digamos assim de políticas urbanas, e mais o secretário de políticas urbanas e mais a Maria Caldas, que é a assessora, consultora. Então acaba ficando um número muito grande, porque é bom que as coisas aconteçam, mas há uma dificuldade de reunir frequentemente, você tem a dificuldade que as coisas andem na velocidade que seria adequada para todo mundo, para poder operar. Então você acaba sendo obrigado a tomar iniciativas e operar, e assim só comunicar nas reuniões da Câmara Intersetorial. Você tem o grupo gerencial das áreas de risco, que se reúne toda segunda-feira em período de chuva. Então tem esses outros braços que saíram lá da Câmara Interinstitucional. (Entrevista: Flávia Mourão Parreira do Amaral – Representante: Governo)

Ao avaliar as reformas administrativas instituídas a partir de 1983, pode-se concluir, embora sem um aprofundamento do estudo das estruturas administrativas de Belo Horizonte, que as Leis n. 5.562/1989 e n. 6.352/1993 apresentam similaridades em relação ao planejamento geral e urbano do Município voltadas mais diretamente para o monitoramento físico das construções civis e obras públicas. A grande mudança conceitual e organizacional teria acontecido após a aprovação da Lei n. 8.146 de 2000, quando foi incorporado na reestruturação administrativa do Município o princípio constitucional da reforma urbana de garantir a função social da cidade. Verifica-se que, embora o marco das mudanças de gestão em Belo Horizonte tenha acontecido a partir de 1993, em termos de estruturação administrativa, a reforma de 2000 foi fundamental como proposta de organização das questões sociais e urbanas, que passaram a ser tratadas como políticas públicas. As mudanças definidas pela Lei n. 9.011/2005 reforçaram definições da reforma anterior, fundamentando-se mais no aprimoramento técnico das estruturas da administração pública. No que tange às medidas administrativas em prol da Gestão Integrada, voltada para a intersetorialidade, na prática as articulações têm se mostrado difíceis, como será

demonstrado pela análise dos resultados das Conferências e pela função de convergência assumida pelo Conselho de Política Urbana.

3.5 A mobilização da sociedade: aspectos do potencial de participação política

A abordagem de Somarriba, Valadares e Afonso (1984) sobre as lutas urbanas em Belo Horizonte é resultado de pesquisa de campo e documental, com enfoque dado ao urbano pelo viés da acumulação capitalista relacionada à produção e ao consumo.[120] As autoras destacam a relação existente entre crise urbana e insuficiência crônica de bens de consumo coletivos, de responsabilidade do Estado,[121] fator responsável por conflitos e formas diversas de movimentação da sociedade. Uma massa crescente de trabalhadores urbanos que vivem de salários baixos é forçada a se instalar nas áreas periféricas dos centros industriais, excluída do mercado de bens de consumo individuais e coletivos.

Os resultados da pesquisa demonstraram que a carência de serviços motiva reações na periferia, cuja população passa a organizar-se para reivindicá-los. Essa organização de base local ocorre desde a fundação da capital. "A dispersão espacial da população e a insuficiência de serviços de infra-estrutura vão acompanhar o processo de crescimento da cidade" (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 33).

Ao analisarem o problema fazendo um percurso histórico, as autoras apresentam características de cada período e afirmam que, do ponto de vista sociopolítico, a década de 1940 foi marcada pela presença crescente das classes populares no cenário urbano que se industrializava, com significativa presença popular durante a fase democrática iniciada em 1946. A incorporação das massas abriu espaço para reivindicações populares urbanas, conduzidas basicamente por dois canais: os Comitês Pró-Melhoramentos e as Uniões de Defesa Coletiva que

[120] A ideia de acesso aos meios de consumo coletivos, conceito da sociologia urbana de inspiração marxista, não representa mais o principal objetivo em torno do qual se formam demandas sociais e a luta política (COSTA; COSTA, 2005, p. 366).

[121] O conceito de consumo coletivo refere-se aos bens e serviços indivisíveis não inteiramente reconhecidos nos salários – bens de consumo coletivo colocados sob responsabilidade do Estado – necessário à reprodução das relações sociais. O fato de as demandas e pressões dos movimentos reivindicatórios urbanos se dirigirem, precipuamente, ao Estado, decorre da crescente importância dos órgãos públicos como provedores diretos dos principais bens de consumo coletivos (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 18-21).

agruparam moradores de vilas e favelas. A partir de 1955, intensificaram-se as Uniões de Defesa Coletiva nas favelas, numa posição reivindicativa diante do Estado, momento marcado por uma relação que envolvia a mediação de vereadores. Essas Uniões reuniram-se na Federação dos Trabalhadores Favelados.

Os movimentos de bairros nos anos de 1960 se mantiveram como um dos vários canais de expressão popular, embora tenha ocorrido um refluxo na atuação dos Comitês após 1964. Os Comitês Pró-Melhoramentos constituíram-se na forma dominante do associativismo local nos bairros de Belo Horizonte até o final da década de 1960, tendo sido mantidas relações de proximidade com vereadores. De 1974 até 1980 o associativismo de base local se recompôs, envolvido em manifestações populares, formaram-se associações comunitárias, uma imprensa de bairro e a União dos Trabalhadores da Periferia (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984).

A década de 1990, embalada pelas conquistas constitucionais, favoreceu a presença da sociedade civil em esferas participativas institucionalizadas, predominando as diversas formas de conselhos como espaços privilegiados de consulta e de deliberação. Nesse período, aconteceram mudanças na relação do Estado com a sociedade, em função da abertura de canais de interlocução e de negociação para formulação e controle de políticas públicas. Esse fenômeno participativo, na avaliação de Paoli (1995), exige interpretações cuidadosas, pelo risco das avaliações otimistas sobre os avanços democráticos conquistados camuflarem situações de realidade que expressam conflitos e tensões, motivadas por concepções e interesses divergentes.

Lavalle (2003) explica que um elenco de atores ganha importância na sociedade civil nos anos de 1990, motivando novas formas de associativismo. Esse novo associativismo[122] teria ganhado posição privilegiada como manifestação de ação coletiva, vista por uma tendência de análise das ciências sociais desse período como promissora ao estabelecer interlocuções com o Estado. Hoje, de acordo com Lavalle (2003), o debate teórico e os estudos empíricos buscam entender o amadurecimento dessas formas de participação em espaços publicamente institucionalizados, onde ocorre a gestão social de políticas, como é o caso dos conselhos.

[122] As críticas de Lavalle (2003) às análises sobre a posição do novo associativismo voltam-se para o privilegiamento dessa modalidade de ação coletiva em detrimento dos movimentos sociais e outras organizações, como as de caráter corporativo e os grupos de interesse. Essa tendência identificou as formas convencionais de organização como parte do mundo institucional da política, visto como negativo, oposto aos novos formatos associativos, interpretados como desprovidos de interesses, constitutivos de uma sociedade civil não contaminada pelas disputas particularistas.

Em Belo Horizonte, a existência dos conselhos gestores de políticas públicas, deliberativos ou consultivos tem favorecido os processos de descentralização administrativa. Pesquisa realizada em 2004, envolvendo 12 dos 18 Conselhos oficialmente regulamentados na época, apresenta o perfil dos conselheiros, a percepção deles sobre a cidade e sobre o desempenho dessas esferas participativas na administração pública local (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – PUC/Minas Gerais, 2004).

Informações consideradas relevantes da pesquisa foram selecionadas. O perfil sociodemográfico dos conselheiros de Belo Horizonte apontado pela pesquisa mostra um público feminino significativo (53%), na faixa etária entre 41 e 60 anos (59%), trabalhadores (54,9%), católicos (64,8%) e que se autodefinem como brancos (55,7%). O grau de instrução é elevado, perfazendo um total de 54,9% deles com curso superior e com padrão de renda também mais elevado, sendo que 45,9% recebem mais de oito salários mínimos.[123] "Dados de escolaridade, renda e ocupação dos conselheiros confirmam uma presença majoritariamente de estratos médios da sociedade para a representação nos conselhos."[124] A atuação política dos conselheiros é significativa, 59,8% desses cidadãos são sindicalizados e o mesmo percentual atua em órgãos comunitários, além de 40,2% deles serem filiados a partidos políticos.[125]

Quando interrogados sobre o desempenho dos conselhos, "mais de 60% dos conselheiros apontam como efetiva a influência das decisões dos conselhos nas secretarias municipais".[126]

Ao avaliarem os problemas enfrentados pelos conselhos, 33,6% consideraram a falta de capacitação de seus membros a dificuldade maior e 13,1% apontaram a ausência de diálogo e negociação com representantes da administração municipal.[127] Os pontos positivos destacados foram o fato de os conselhos otimizarem a democratização das informações e decisões relativas à política municipal, envolvendo 34,4% das respostas e o mesmo percentual para a avaliação de que a atuação dos conselhos aumenta o diálogo entre os governos e a sociedade.[128] Os dados mostram a presença da sociedade nos espaços compartilhados de consulta e deliberação criados,

---

[123] FERNANDES, Mônica Abranches. *Planejamento Urbano em Belo Horizonte*: Um novo mapeamento dos problemas da cidade na visão dos conselheiros municipais. 2005. 299 f. Tese (Doutorado em Tratamento da Informação Especial), Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005, p. 181.
[124] *Ibidem*, p. 183.
[125] *Ibidem*, p. 187.
[126] *Ibidem*, p. 190.
[127] *Ibidem*, p. 195.
[128] *Ibidem*, p. 196.

com representações politizadas, apresentando bom nível de formação, fato que as credencia com potencial adequado para estabelecer interlocuções com o poder público.

Constata-se uma tendência de interseção dessas manifestações civis com os governos municipais, ocorrida nas esferas públicas de consulta e deliberação criadas pelas administrações, especialmente após 1993, destacando-se a aplicação do Orçamento Participativo.

Em análises sobre o Orçamento Participativo, Avritzer (2003) mostra a importância das pré-estruturas organizativas da sociedade civil, onde são desenvolvidas experiências de tomada de decisão, para o êxito das políticas participativas formalizadas pelo Estado. O papel da tradição associativa em uma sociedade tem peso na variação de desempenho das experiências do OP, interferindo na atuação do Estado como indutor de práticas deliberativas.

A experiência do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, implantado em 1993, foi marcante para a maturação da gestão e do planejamento participativos na cidade. "O Orçamento Participativo propicia a criação de formas mais estáveis de gestão democrática. Ele radicaliza a prática da democracia e provoca uma cobrança de transparência das ações governamentais" (ANANIAS, 2005, p. 45).

De fato há estabilidade democrática na experiência gestionária do OP no Município,[129] verificável pela continuidade no uso do instrumento e em sua reformulação ao longo da trajetória de envolvimento das comunidades nas tomadas de decisões sobre aplicação de recursos, embora ocorram problemas pela interferência de interesses particularizados no processo.

A necessidade de ampliação do Orçamento Participativo levou à criação em 2006 do OP Digital. Em entrevista, Flávia Caldeira Mello[130] comenta sobre essa iniciativa e aponta problemas políticos que marcaram a trajetória do Orçamento Participativo.

> O OP Digital é muito bacana porque ele pega uma parte da população que você está cansado de chamar pra ir na assembleia e não vai, que interagem pelo computador. Não tem a mesma função didática, mas não tem a mesma função didático-pedagógica... deles se conhecerem, deles conhecerem as várias regiões da própria regional. Eu sou defensora do uso do OP, mas é muito cansativo, recai na continuidade. Por exemplo, você tem a mesma liderança há 15 anos e ele é que manda no bairro, sabe? Tem muitos desses

[129] "A Rede Brasileira de Orçamento Participativo foi constituída no dia 25 de outubro de 2007 durante o Seminário 'Rede Brasileira de Orçamento Participativo', realizado na cidade de Belo Horizonte. A convite da capital mineira, 25 representantes de municípios assinaram o Protocolo de Intenções e constituíram a primeira organização brasileira que reúne experiências e conhecimentos sobre OP. Nesse mesmo encontro, houve debates relativos aos desafios dos processos de OP e reuniões de trabalho para a estruturação da Rede." Disponível em: <www.pbh.org.br>. Acesso em: 05 mar. 2009.

[130] Flávia Caldeira Mello é engenheira, funcionária da Prefeitura Municipal desde 94, quando atuou na URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. Atualmente está lotada na Secretaria de Política Urbana.

> problemas. A pessoa domina o processo do OP, entendeu? Muitas lideranças que são funcionários de vereador viram cabo eleitoral de vereador, vendem, periodicamente, para este ou para aquele político, entendeu? Isso a gente vê o tempo inteiro, mas isso não impede pessoas de se formarem, pessoas aparecerem, pessoas ganharem. (Entrevista: Flávia Caldeira Mello – Profissional: Governo)

De acordo com Wampler (2003), o OP tem consequências democratizantes na relação Estado-sociedade. Em seu estudo comparativo dos OPs de Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife, afirma que o desenho institucional do OP de BH estimula a participação e a mobilização em função das regras usadas permitirem e demandarem uma maior participação, favorecendo a pressão dos líderes comunitários e dos representantes do governo sobre a realização do que foi demandado.

Maurício Borges Lemos, secretário de planejamento de Belo Horizonte na época de implantação do OP e de sua consolidação, afirma em artigo publicado na edição especial de 10 anos do OP de BH: "O orçamento participativo pressupõe o planejamento e induz o planejamento, é uma decisão política que implica num círculo virtuoso político, democrático e técnico" (LEMOS, 2005, p. 24). Lemos (2005) explica que o uso do OP como instrumento de definição das obras não acontece alheio ao planejamento maior da cidade, devido ao mapeamento feito das condições urbanas,[131] que interfere nas indicações de intervenção relevantes para o conjunto. Esse procedimento garante a integração entre propósitos técnicos e o atendimento das demandas dos moradores, evitando a transformação do instrumento participativo em um procedimento político sem planejamento.

A experiência do Orçamento Participativo foi agregando reformulações metodológicas, alterações nas instâncias decisórias e ajustamentos nos formatos de diagnóstico. Um instrumento de planejamento importante adotado no Município e incorporado aos processos do OP foi o IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana,[132] usado para balizar a distribuição dos recursos entre as regiões.

---

[131] Ao referir-se ao planejamento para a vitalidade, Jacobs afirma: "Os responsáveis pelo planejamento que definem medidas precisam saber o que estão fazendo, devem ter a respeito não um conhecimento generalizado, mas um conhecimento detalhado sobre os lugares específicos e únicos da cidade com os quais estão lidando" (JACOBS, 2000, p. 456).

[132] Maria Inês Pedrosa Nahas, responsável pela criação do instrumento, assim descreve a importância do IQVU: "Na elaboração do mapa da exclusão social de Belo Horizonte, partiu-se do princípio de que exclusão social é o processo que impossibilita parte da população de partilhar dos bens e recursos oferecidos pela sociedade, conduzindo à privação, ao abandono e à expulsão desta população dos espaços sociais" (REVISTA PENSAR BH, ago. 2000, p. 5). "Em Belo Horizonte como em todo o Brasil, a exclusão social pode ser compreendida como exclusão sócio-espacial. Demonstrar o processo de exclusão de forma precisa é útil à gestão da cidade, significa tratá-lo no território,

> Utilização a partir de 1998 do IQVU veio racionalizar a distribuição dos recursos por regionais. Desde então, além de considerar o número de habitantes para o cálculo, passou-se a considerar também a realidade sócio-econômica das regiões, tornando mais justa e realista a realidade orçamentária (VALADARES, 2005, p. 29).

O mapa da exclusão social[133] desenvolvido em Belo Horizonte trabalha com o IVS – Índice de Vulnerabilidade Social e o IAS – Índice de Assistência Social. Dessa forma, são detectadas a vulnerabilidade e a qualidade da cobertura das políticas. O IVS é medido em níveis de agregação e dimensiona a cidadania pelos elementos: ambiental, cultural, econômico, jurídico e de segurança da sobrevivência. A vulnerabilidade social mensurada e demonstrada espacialmente favorece a inversão de prioridades, importante recurso para a aplicação da Gestão Integrada. As políticas sociais, as intervenções urbanas e a regularização fundiária podem ser articuladas e a gestão pública dispõe de diagnóstico permanente para direcionar as ações com vistas a atender os grupos sociais e os espaços mais precarizados da cidade.

Na avaliação de Gomes (2005),[134] o Orçamento Participativo consolidou as nove regiões administrativas da cidade e provocou a redivisão dessas áreas em subregiões definidas nas Unidades de Planejamento, consideradas como espaços para o levantamento e a indicação dos empreendimentos. A aplicação do OP garantiu a inversão de prioridades como princípio básico da gestão, destinando prioritariamente recursos para as regiões mais carentes e populosas. Aprimorou mecanismos de atendimento das demandas sociais como na institucionalização do Orçamento Participativo da Habitação, com dotação orçamentária específica e envolvimento do Conselho Municipal da Habitação nas deliberações. Em entrevista, Maria Auxiliadora Gomes comenta sobre o desenvolvimento do OP em Belo Horizonte.

> Então a divisão de recurso vem também, já, desde o início, pautada na ideia da inversão da gravidade das áreas mais carentes da cidade. Maiores recursos às áreas mais populosas e mais carentes, digamos assim, com maiores problemas, com maiores dificuldades. [...] O Orçamento Participativo trouxe a exigência já desde o começo de que toda obra tem que ser feita a partir de um projeto. Um projeto de uma concepção da obra. Então isso levou que o projeto passasse por uma fase de "mistificação". E surge uma dificuldade enorme porque... Até mesmo pra dimensionar, fazer uma estimativa de custo de uma obra envolveu muita dificuldade, no primeiro ano foram cometidos muitos

---

dimensionando intra-urbanamente suas manifestações na população num dado momento e captando as diferenças dentro da cidade que possam orientar as tomadas de decisão (REVISTA PLANEJAR BH – Publicação da Secretaria Municipal de Planejamento/PBH, abr. 2000, p. 34).

[133] Revista Planejar BH – Publicação da Secretaria Municipal de Planejamento/PBH, ago. 2000, p. 5-14.

[134] Maria Auxiliadora Gomes é Coordenadora de Participação Popular da Secretaria Municipal de Coordenação de Planejamento, Orçamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte. Atua desde o governo Patrus Ananias, tendo já ocupado vários cargos como, por exemplo, de secretária na área social e nas administrações regionais.

> erros de avaliação. E, então, foi constituído um grupo gerencial de uma força tarefa, a parte que já existia na prefeitura da estrutura permanente por um grupo gerência composto de técnicos que fosse dar conta dessa nova demanda, dessa nova realidade a ser trabalhada. Eram muitas obras definidas de um ano para o outro e tinham que ser todos tratados e cumpridos dentro de um prazo. [...] E o OP digital vem atender um pouco mais porque é um segmento que não tem mesma pratica associativa, que mantém a mesma dinâmica. E também têm outros canais, outras possibilidades. Isso possibilitou que se criasse o espaço, onde esse segmento tinha os dados da forma mais frequente e que outros canais também fossem incorporados no processo de execução, e foi muito interessante porque o resultado que a gente tem é que as demandas advindas dessas Unidades Administrativas, elas também são de interesse geral da cidade, muito na área da segurança, da iluminação pública e por atender a todos os centros culturais, centros de saúde que em geral tem um atendimento de área de abrangência que sempre estão com interface escondidas de assentamento precário de vida. (Entrevista: Maria Auxiliadora Gomes – Profissional: Governo)

Ao longo de sua aplicação, o OP tem se cruzado com outras iniciativas voltadas para o planejamento urbano desenvolvidas na cidade. Na época de elaboração do Plano Diretor, quando foram socializadas as propostas do Plano e da nova Lei de Ocupação e Uso do solo no Fórum da Cidade, as assembleias do OP tornaram-se também espaços de publicização dos documentos elaborados pelo governo.

As organizações da sociedade foram ocupando os espaços públicos formalizados além do Orçamento Participativo, dentre os quais o Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana por ele organizadas, importantes esferas instituídas pelo Plano Diretor de 1996, responsáveis por viabilizar o planejamento participativo no Município.

CAPÍTULO 4

O COMPUR e as Conferências de Política Urbana na construção de uma experiência democrática de planejamento urbano

"Planejamento urbano precisa amadurecer",[135] esse é o título de um breve artigo veiculado no momento de lançamento da III Conferência de Política Urbana de Belo Horizonte. Nele, Costa (2009) comenta a realização das Conferências anteriores e salienta a importância do planejamento como processo gerador de uma prática contínua de base técnica e participativa.

A cidade não para, a dinâmica da vida urbana exige das administrações públicas a capacidade de dimensionar e articular procedimentos de planejamento e de gestão que conciliem o atendimento de demandas imediatas com ações planejadas, previstas dentro de metas e prazos.

> É um processo complexo, uma vez que combina medidas imediatas, necessárias ao atendimento das urgentes carências socioespaciais, com a busca constante da consolidação de um processo de planejamento que incorpore a pesquisa e a visão de longo prazo, orientadas pelas necessárias mudanças sociais e estruturais.[136]

Colocar em prática ações de gestão e de planejamento em uma perspectiva democrática pressupõe a articulação entre legislação urbana, planejamento e participação social, coordenados tecnicamente de forma a se renovarem e se influenciarem mutuamente, tendo como base fundamentos conceituais que garantam a implantação e sustentação de um projeto de cidade.

Os fundamentos da gestão e do planejamento democráticos, forjados na luta pela Reforma Urbana, têm como base jurídica o Estatuto da Cidade que abre novas possibilidades para a relação entre o Estado e a sociedade civil no trato das questões urbanas.

Na avaliação de Dolabela Pereira (2007), o Estado deixa de possuir a posição privilegiada de monopolizar as tomadas de decisões de maneira tutelar. Sinaliza-se, a partir dos novos marcos legais, o compartilhamento do poder, ocorrendo uma transferência de

---

[135] O artigo "Planejamento Urbano Precisa Amadurecer" foi publicado no portal Uai, dia 30/11/2008 às 09h44, através do link: <http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_2/2008/11/30/em_noticia_interna,id_sessao=2&id_noticia=90197/em_noticia_interna.shtml>. Acesso em: 24 maio 2009.

[136] Disponível em: <http://www.uai.com.br/UAI/html/sessao_2/2008/11/30/em_noticia_interna,id_sessao=2&id_noticia=90197/em_noticia_interna.shtml>. Acesso em: 24 maio 2009.

competências devido ao deslocamento dos centros de decisão, ao serem instituídos novos dispositivos administrativos, legais e interinstitucionais.

As novas diretrizes jurídicas que regem a política urbana em nível federal e estabelecem parâmetros para o desenvolvimento urbano foram formuladas para se ajustar à realidade das cidades. O que se verifica, em nível nacional, é o difícil ajustamento entre a formulação dos planos e dos instrumentos jurídicos e a aplicação de processos democráticos de planejamento. As diretrizes e formulações conceituais advindas da proposta de Reforma Urbana não se traduziram efetivamente para um conjunto significativo de cidades[137] em mudanças de concepção e de práticas de planejamento e gestão em uma perspectiva participativo-democrática.

Em Belo Horizonte, fatores já analisados em capítulos anteriores propiciaram o desenvolvimento de uma experiência inovadora no campo da gestão e do planejamento participativos. Destacam-se das experiências desenvolvidas na cidade, além do Orçamento Participativo, a institucionalização do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, responsável pela organização das Conferências Municipais de Política Urbana, que atuam nesse âmbito juntamente com os conselhos responsáveis pelo patrimônio histórico, habitação, meio ambiente e saneamento**.**

O Conselho de Política Urbana e a realização das Conferências de Política Urbana representam a principal base empírica desta pesquisa sobre o planejamento participativo em Belo Horizonte, tendo como propósito avaliar como o formato institucional dessas instâncias de participação tem contribuído para o que Costa (2009) destacou em seu artigo, a maturação do planejamento urbano.

Na análise dessas esferas públicas, pretende-se entender as inovações proporcionadas pela participação democrática no planejamento, sem perder de vista as dificuldades de consolidação dos modelos participativos, considerando, dentre as dificuldades, a permanência de práticas características dos modelos convencionais. A ideia é entender as contradições e tensões

[137] Santos Junior (2008) cita a campanha pelo Plano Diretor participativo implementada pelo Conselho Nacional das Cidades e o levantamento dos resultados feito pelo Ministério das Cidades. O balanço feito em 2006 mostra que tinham sido realizadas cerca de 250 oficinas em quase 1600 municípios, reunindo uma média de 10 mil pessoas, o que sugere um significativo avanço na disseminação de uma nova concepção de planejamento urbano. No entanto, o autor pondera sobre a necessidade de cautela nas avaliações sobre a ampliação e concretização de novas práticas de planejamento participativo, pois os dados da pesquisa mostram também que apenas 24% dos processos (361 planos) foram ou estão sendo participativos, 64% dos municípios não incorporaram procedimentos participativos na opinião dos que participaram dos processos e 11% de situações se mostraram sem identificação clara dos participantes sobre o caráter participativo das experiências desenvolvidas.

inerentes ao processo, referentes à complexidade do fenômeno urbano, salientada por Lefebvre,[138] e as peculiaridades que envolvem a relação entre sociedade civil e sociedade política no funcionamento do Conselho e das Conferências, instituídos para democratizar as decisões sobre política urbana no Município.

Na pesquisa buscou-se analisar o Conselho Municipal de Política Urbana, tendo por base seu desenho institucional e seu funcionamento, juntamente com as Conferências de Política Urbana avaliadas em seu formato, organização e resultados. Buscou-se, no estudo das Conferências, desenvolver uma análise comparativa entre as três experiências, relacionando-as ao desenvolvimento e à consolidação do Conselho. As duas estruturas, instituídas pelo Plano Diretor em 1996, representam a iniciativa legal em prol da aplicação do planejamento e da gestão participativos em Belo Horizonte.

A definição sobre o desenho institucional de foros de participação determina o desempenho e a integração entre os atores envolvidos nos processos de consulta e deliberação estabelecidos para cada esfera pública, de acordo com o papel definido para sua atuação sobre políticas públicas. Coelho e Favareto (2007) mostram que o desenho institucional, associado ao grau de organização da sociedade civil e ao envolvimento das representações estatais, influencia a atuação dos atores e a capacidade de negociação no interior das esferas participativas. Os autores alertam para o fato de que um bom desenho institucional facilita a inclusão e o diálogo, mas reconhecem ser difícil identificar o que seria um "bom desenho institucional". Além do fato de que um bom desenho institucional, embora importante, não garante a efetivação de direitos conquistados e a consolidação de práticas democráticas na formulação e aplicação de políticas públicas.

4.1 O Conselho de Política Urbana: formação, composição e atribuições

A origem do Conselho de Política Urbana antecede sua institucionalização pelo Plano Diretor. O Conselho foi gestado no processo de elaboração do Plano, quando foi criada, segundo

[138] Lefebvre (2004) mostra que o fenômeno urbano se apresenta como realidade global ou total, implicando o conjunto das práticas sociais que não pode ser apreendido imediatamente. Convém, segundo ele, proceder por níveis e patamares avançando em direção ao global. A análise exige um percurso metodológico difícil.

Mendonça (2008), uma Comissão responsável por deliberar sobre as minutas dos projetos de lei referentes ao Plano e à Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, constituída com a participação da sociedade civil. Em depoimento sobre o tema, duas profissionais que atuaram na elaboração do Plano e também como conselheiras no COMPUR explicam como foi iniciada a participação da sociedade no planejamento urbano de Belo Horizonte.

> No processo de elaboração do Plano Diretor houve uma decisão inicial de se primeiro fazer um diagnóstico e depois se fazer a discussão pública. Então houve inicialmente essa mobilização interna, e aí foi bastante grande essa mobilização dentro da Prefeitura de diversos órgãos e foi feito um seminário público. Houve um grande seminário, a gente chamou de Fórum da Cidade onde foi tirado um grupo que foi esse sim o embrião do COMPUR. (Entrevista: Jupira Gomes de Mendonça - Representante: Setor Técnico)

> Antes de chegar na Câmara, o projeto de lei teve uma comissão anterior com participação da sociedade, era já um Pré-Compur. Inclusive com nomeação através de decreto, de representantes da Câmara do Mercado Imobiliário, do SINDUSCON, do IAB e de trabalhadores. [...] A proposta técnica, que tinha sido elaborada, foi levada para essa Comissão do Plano Diretor e foi discutida capítulo por capítulo. Então, assim cada setor levava para o órgão que ele estava representando fazer discussões e trazia sua sugestão. E havia então uma mesa, todas as nossas reuniões eram uma mesa de negociação. (Entrevista: Flávia Mourão Parreira do Amaral – Representante: Governo)

O Conselho foi gestado e pré-instituído no processo de elaboração do Plano Diretor, mas sua idealização é anterior, ocorreu em um dos momentos de maior efervescência democrática da cidade, quando a Câmara Municipal elaborava a Lei Orgânica do Município. Garcia (2008) descreve os encaminhamentos dados e mostra que a Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente propôs, dentre outras coisas, a criação de um Conselho de Política Urbana. Cabe salientar que dessa Comissão participaram não apenas vereadores, mas representantes do Executivo e de diversas entidades, associações e movimentos da sociedade civil.

A criação do Conselho Municipal de Política Urbana foi uma determinação da Lei n. 7.165 de 1996, Capítulo II do Título da Gestão Popular, artigos 80 e 81. De acordo com informações de Garcia (2008), em 17 de março de 1997, foram empossados os membros da primeira gestão do COMPUR e sua primeira reunião ordinária ocorreu no dia 19 de março de 1997.

A importância de resgatar a fase anterior à oficialização do Conselho está no fato de sua criação ter sido o resultado de uma proposição coletiva que envolveu técnicos de governo, legisladores e diferentes segmentos da sociedade civil que conceberam, nessa Comissão interna da Câmara, o formato institucional referendado e aprovado por esses segmentos. Tratava-se de

uma proposta inovadora na época, e que garantiria o envolvimento direto da sociedade no planejamento urbano. Essa peculiaridade do COMPUR representa uma característica de origem importante, por demonstrar que a existência do Conselho não se deve a uma iniciativa exclusiva do Governo como muitas vezes ocorre na criação e operacionalização de Conselhos Temáticos.[139] No caso do COMPUR, sua origem está associada à disposição de setores da sociedade civil que, associados com interesses do poder público, resultou na institucionalização dessa esfera de participação, podendo em parte explicar sua permanência e legitimidade.

Os Conselhos constituídos de representações de governo e da sociedade foram peças importantes para o fortalecimento das bases democráticas estabelecidas pela Constituição de 1988, e hoje sustentam parte do que se pode considerar como avanços nos processos de governança local. Implementados como inovação nos anos de 1990, ainda se apresentam como alternativas concretas de participação. Ao se consolidarem como espaços públicos favorecem a participação política, ao mesmo tempo em que enfrentam problemas, sendo muitas vezes alvo da ingerência e do controle político exercidos pelo Poder Executivo, servindo em algumas situações como estampa para pseudo-experiências de gestões democráticas.

No estudo de Tatagiba (2002), a autora trata os Conselhos como encontros entre sociedade e Estado e, embora tenha como foco o desempenho dos Conselhos Gestores de Políticas, suas análises servem de referência para a interpretação de como vêm atuando outras modalidades de Conselhos também surgidos no bojo do processo democrático e igualmente marcados pelos problemas que afetam os Conselhos Gestores. Os temas abordados pela pesquisadora envolvem a questão da representatividade,[140] a capacidade deliberativa, a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a partilha do poder e os problemas relacionados à pluralidade de interesses intermediados e defendidos no funcionamento dos Conselhos. Os enfoques propostos abarcam a realidade global dos conselhos e serão considerados na análise do COMPUR, acrescidos de outros aspectos específicos de sua dinâmica de funcionamento.

---

[139] Tatagiba (2002) identifica os Conselhos Temáticos como esferas sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional. São criados no âmbito municipal por iniciativa local ou estímulo estadual e tendem a se associar a grandes movimentos de ideias ou temas gerais que são acolhidos nos municípios de acordo com as peculiaridades deles. Os formatos costumam ser variados, mas normalmente assumem as características principais dos conselhos de políticas, com a participação de representações da sociedade civil.

[140] A questão da representação tem merecido grande atenção por parte de vários pesquisadores. Merece referência a recente publicação de Ernesto Isunza Vera e Adrian Lavalle. Trata-se de *La Innovación democrática em América Latina*: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: CIESAS/Universidad Veracruzana, 2010.

O artigo 80 da Lei n. 7.165 de 1996 cria o Conselho de Política Urbana[141] com atribuições importantes, dentre as quais o monitoramento das normas contidas na legislação urbana, podendo sugerir alterações no zoneamento e opinar sobre os casos omissos das Leis n. 7.165 e n. 7.166. Além de monitorar a aplicação das leis, o COMPUR tem a função de promover a revisão das mesmas quadrienalmente por meio da realização das Conferências de Política Urbana.

O funcionamento do Conselho obedece a um Regimento Interno que sofreu alterações em função das reformas administrativas implementadas no Município e, desde o início, conta com uma Gerência Executiva ligada aos órgãos da Prefeitura a que o Conselho esteve vinculado ao longo da sua existência. Esse vínculo de origem é um traço determinante que interfere na atuação do COMPUR e tem afetado sua autonomia, tanto quanto tem condicionado sua posição nas definições sobre o planejamento e sobre as políticas urbanas no Município. O Poder Executivo controla a agenda, o detalhamento técnico e jurídico das demandas, a tramitação institucional e o encaminhamento legal das decisões.

A composição do COMPUR chama atenção pela forma como foi estabelecida a paridade entre representações do Estado e da sociedade civil. São oito membros do Executivo e os outros oito distribuídos entre o Legislativo e os setores técnico, empresarial e popular. Essa paridade coloca o Legislativo do lado da representação da sociedade.

Em artigo resultante de uma pesquisa feita sobre os conselhos ligados às políticas urbanas de Belo Horizonte, Dolabela Pereira (2004) não considera haver paridade no COMPUR. Na avaliação da pesquisadora, a paridade é falha não apenas no aspecto numérico. Ela entende que existe uma disparidade também nos níveis de instrução dos conselheiros, no desequilíbrio

---

[141] O Plano Diretor na parte da gestão urbana estabelece: Capítulo II do conselho Municipal de Política Urbana
Art. 80 - Fica criado o Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR -, com as seguintes atribuições:
I - realizar, quadrienalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana;
II - monitorar a implementação das normas contidas nesta Lei e na de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, sugerindo modificações em seus dispositivos;
III - sugerir alterações no zoneamento e, quando solicitado, opinar sobre propostas apresentadas;
IV - sugerir a atualização da listagem de usos;
V - opinar sobre a compatibilidade das propostas de obras contidas nos planos plurianuais e nos orçamentos anuais com as diretrizes desta Lei;
VI - opinar sobre os casos omissos desta Lei e da de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, indicando soluções para eles;
VII - deliberar, em nível de recurso, nos processos administrativos de casos decorrentes desta Lei ou da de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo;
VIII - analisar as propostas apresentadas conforme o art. 78, I;
IX - elaborar seu regimento interno.
Parágrafo único - O COMPUR deve reunir-se, no mínimo, uma vez por mês.

relativo ao conhecimento técnico sobre leis, parâmetros urbanísticos e no acesso diferenciado à informação.

> A sua composição de 16 membros efetivos e respectivos suplentes não é paritária, dividindo-se em três segmentos principais, quais sejam, o Executivo com 8 representantes, o Legislativo com 2 representantes e a sociedade civil com 6 representantes (esses distribuídos de 2 em 2 entre os setores técnico, popular e empresarial (PEREIRA, 2004, p. 7).

A disparidade na composição e na correlação de forças entre os setores e governo, representados no COMPUR, existe não apenas no aspecto numérico da representação, a posição do governo é privilegiada na condução dos trabalhos desenvolvidos pelos conselheiros. Quando indagados sobre o tema nas entrevistas, as interpretações convergiram para uma visão crítica sobre a presença do governo. A crítica voltou-se para a pouca margem de negociação decorrente do controle exercido pelo Executivo.

> **Uma coisa só. Acho que ele deveria ser um pouco mais equilibrado na divisão dele, porque hoje o Executivo tem a maioria do Conselho. Então é aquela historia: você tem um Conselho, mas se o Executivo tiver um bloco.** [...] Da representação, eu acho que isso deveria ser uma situação a ser revista. Se você tem um partido que tem a maioria na Câmara, pode ser até que internamente ele tenha uma discussão ali, e tenha que convencer outras pessoas, mas nunca é bom você ter maioria já fechada para alguma coisa. **Então eu acho que o Conselho não deveria ter maioria de setor nenhum.** Que seja, Executivo, empresarial, popular, nada disso. Eu acho que ali dentro as coisas deveriam acontecer exatamente na conversa mesmo e a gente tentar descobrir o que é melhor. Pode ser que a operação fique mais difícil porque talvez tivesse que ter mais reuniões, mais situações, mas talvez ficasse mais democrático, mas às vezes o consenso vem formado. E quando o consenso vem formado, você às vezes está sentado ali, mas não adianta você nem falar alguma coisa porque você já vai falar no ar. (Entrevista: Jackson Câmara – Representante: Setor Empresarial. Grifos desta pesquisadora.)

> O COMPUR é paritário no que se refere a ser oito do Poder Executivo e oito da sociedade civil, sendo que dois são do Legislativo, que geralmente vota com os interesses do Executivo. E outra coisa, muitos daqueles que estão representando o setor empresarial, CDL, SINDUSCON, também acompanham quase que inexoravelmente aquilo que é apresentado pelo Executivo, o que vem dos técnicos do Executivo e que na maioria das vezes é impossível de você conseguir um processo, que não seja do interesse do Executivo, que seja negado apenas com a posição da sociedade civil. (Entrevista: Raimundo Machado Filho – Representante: Setor Popular)

> A Prefeitura em geral e ao longo do tempo foi crescendo, nem tanto a Prefeitura, mas um núcleo dela voltado para as questões urbanas. Ele trabalha de uma forma muito coesa. Eu diria às vezes exageradamente coesa. Não a Prefeitura como um todo, esse núcleo, sim! É um pouco da ditadura do profissional, do técnico. Eu diria que há uma baixa permeabilidade aí. Em geral, nesses conselhos todos, se o Executivo fecha posição, o Executivo ganha. Não acho nada pecaminoso isso não, de jeito nenhum. Acho que a paridade não é pra você ganhar ou perder, é pra você ter um contrapeso ou um

> contraponto. Para o Executivo ganhar, ele deveria se esforçar, deslocar pelo menos um voto do outro lado, senão ele não consegue prevalecer. (Entrevista: Vereador Antônio Carlos Ramos Pereira – Representante: Legislativo)
>
> Olha, eu pessoalmente não concordo com essa paridade, eu acho que a paridade deveria ser uma paridade mais igualitária dentro dos setores, entre técnico, empresarial e o chamado popular, a administração pública. Eu acho que devia ser mais igual porque na prática a paridade funciona como uma tendência do poder público nos temas mais fundamentais, ele fecha a questão e ganha a discussão. E especialmente num conselho deliberativo, isso aí até teria algum sentido, mas num conselho de caráter consultivo, eu acho que a paridade poderia ser mais diluída do que está sendo atualmente. (Entrevista: Manoel Teixeira Junior – Representante: Setor Técnico)

A escolha dos conselheiros por setor se dá em plenárias bienalmente convocadas, conforme edital publicado no Diário Oficial do Município, onde são estabelecidas as regras de funcionamento do processo. A eleição das entidades inscritas para os pleitos bianuais, [142] coordenada pela Gerência Executiva do COMPUR, ocorre por meio de assembleias abertas feitas por setor, onde são eleitas as quatro representações divididas entre duas entidades titulares e duas suplentes para cada um dos setores: técnico, empresarial e popular.

Ao analisar a documentação referente às entidades inscritas desde o início das atividades do COMPUR e buscando informações da Gerência Executiva, verifica-se que sempre ocorre disputa pelas vagas no Conselho.

Normalmente são estabelecidos acordos entre as entidades que pleiteiam a representação e, analisando as portarias do Governo que nomeiam as representações oficiais do Conselho, verifica-se que os setores técnico e empresarial mantiveram uma continuidade de representação por meio de entidades que tradicionalmente participam, havendo alteração apenas das pessoas indicadas para o cumprimento da função.

O setor empresarial manteve-se inalterado, com representações do Sindicato da Construção Civil, da Câmara do Mercado Imobiliário, da Câmara de Dirigentes Lojistas e da Associação Comercial de Minas Gerais. O setor técnico manteve a presença do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB e da Sociedade Mineira de Engenheiros, com a representação da Fundação João Pinheiro, definida para o biênio 2005 a 2007, alternando-se a segunda vaga entre

---

[142] No Edital são apresentadas as exigências documentais para a inscrição das entidades:

a) Cópia autenticada do Estatuto.
b) Cópia do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, em vigor, no qual conste a data de início de atividades de, no mínimo, um ano, anterior à data da assembleia.
c) Comprovante de endereço da sede da entidade no Município de Belo Horizonte.
d) Documento assinado pelo representante legal, indicando pessoa que irá representar a entidade na assembleia.

as instituições de ensino superior, com presença mais constante da Universidade Federal de Minas Gerais.

O setor popular,[143] em função da sua amplitude e diversidade, foi o segmento com mais mudanças de representação no Conselho. Predominaram como membros desse setor no COMPUR as associações de moradores e entidades ligadas ao artesanato e ao comércio popular. A atuação das associações de moradores tem sido marcante na mobilização social e na luta institucional em Belo Horizonte, o envolvimento das lideranças populares nessas formas de organização social foi detectado pela pesquisa de campo realizada com delegados do setor popular que atuaram na II Conferência de Política Urbana. Na pesquisa, 54,3% dos entrevistados afirmaram ser representantes de associações de moradores, sendo que a maioria tem experiência de participação em outros espaços de atuação política.

As portarias que empossaram os conselheiros de cada gestão do COMPUR mostram que as mudanças na composição do Conselho da parte representada pelo Executivo ocorreram em decorrência das reformas administrativas que alteraram a lógica da presença dos órgãos de governo, inclusive da Gerência Executiva, tendo sido modificados consequentemente os regimentos internos.

O recorte de ata destacado abaixo mostra um momento em que foi discutida a mudança do Regimento Interno aprovada em janeiro de 2003. Importante na discussão é a predominância do Executivo na condução da redefinição do formato institucional do COMPUR e a questão sobre o quórum necessário para a tomada de decisão, vencendo a proposta de maioria simples para os pareceres gerais, prevalecendo os dois terços de votos apenas para as alterações de regimento do Conselho.

> Em seguida, a Conselheira Flávia Mourão (SMRU) propôs apresentar uma proposta de revisão do Regimento Interno do COMPUR preparada pela Gerência Executiva.
> A conselheira Flávia Mourão (SMRU) explicou que na proposta foram incorporados procedimentos relativos à convocação e preparação das assembléias que elegem os representantes do COMPUR e também os procedimentos relativos às decisões do

[143] Atuaram como representantes do setor popular no COMPUR:
Ação Social Arquidiocesana – ASA, Associação de Moradores Sem Casa do Bairro Padre Eustáquio, Associação União do Prado Lopes, Grêmio Comunitário Alípio de Melo, Associação dos Moradores do Conjunto Habitacional Santos Dumont, Associação dos Moradores do Bairro Belvedere, Associação dos Moradores do Bairro Pompéia, Associação dos Moradores do Bairro Dom Bosco, Associação dos Toreros e Mini Feiras Organizadas do Estado de Minas Gerais, Centro Cultural e Social de Arte Popular – CESAPE, Associação dos Artesãos e Produtores de Variedades de Minas Gerais – AAPV/MG, Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Belo Horizonte. A lista completa das entidades por setores que disputaram representação no Conselho Municipal de Política Urbana constará dos anexos desta pesquisa.

> Conselho, como pareceres e deliberações. Quanto ao quórum, a proposta contempla a manutenção dos 2/3 (dois terços) para questões mais relevantes e maioria simples para outras demandas tipo recurso administrativo. O Presidente Murilo Valadares (SCOMURBE) sugeriu um quórum com maioria simples, justificando que o COMPUR não é um conselho deliberativo, lembrando que o COMAM decide por maioria simples.[144]

O envolvimento dos setores da sociedade na disputa pelas vagas no Conselho representa um sintoma da importância que é dada a ele como instância que interfere na dinâmica da cidade. Os detalhes sobre seu funcionamento mostram como se comportam os representantes dos setores da sociedade no seu interior e como atuam os poderes Legislativo e Executivo, sobressaindo o governo, favorecido por um conjunto de fatores abordados na sequência do capítulo.

4.1.1 A presença do Estado no Conselho de Política Urbana: Prefeitura e Câmara Municipal

Na identificação do Conselho Municipal de Política Urbana, demonstrou-se como é determinante a presença do Estado, pela condução dos processos assumida pelo Poder Executivo desde a fundação do Conselho, e pela presença de representações da Câmara Municipal nas tomadas de decisão.

As posições dos governos e a atuação das representações do Poder Legislativo mostram como ocorre a interlocução entre o Estado e a sociedade civil em espaços compartilhados de tomada de decisão. Na rotina de trabalhos do COMPUR predominam os pareceres sobre a aplicação da legislação municipal, intercalados com discussões sobre intervenções urbanas e debates sobre o papel do Conselho.

[144] Ata da 65ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR – 24/10/2002.

A atuação do Governo

O controle técnico e político exercido pelo Poder Executivo no COMPUR demonstram a necessidade do governo de transformar a atuação do Conselho em um instrumento de gestão da cidade. Fazer o Conselho funcionar sob supervisão direta dos órgãos especializados da Prefeitura garante às equipes técnicas o acompanhamento direto das demandas relativas à aplicação da legislação urbana. Acredita-se que outro aspecto desse comportamento do governo está associado à não superação completa das formas tecnocráticas de gestão e de planejamento urbano. Historicamente existem traços arraigados da precedência técnica sobre as ações participativas, nas práticas de gestão e na adoção de modelos de planejamento adotados pelas administrações públicas, em especial no âmbito municipal.

Matos (2008) ao tratar desse tema avalia que as heranças do período tecnocrático não foram totalmente eliminadas, mesmo com as mudanças de concepção e de comportamento desenvolvidas em prol do planejamento urbano participativo nos últimos dois decênios. Em sua análise comenta sobre as dificuldades que envolvem tomadas de decisão por meio de modelos democráticos, em função das implicações técnicas dos temas relativos às questões urbanas. Normalmente ações nesse campo exigem discernimento entre proposições que precisam ser restritivas das que favorecem decisões de caráter mais flexível.

> As equipes técnicas, mesmo atuando sob o "manto da democracia", podem conviver com dilemas antigos que perpassam a prática profissional desse segmento. O mais recorrente diz respeito à proximidade entre técnica e tecnocracia. A necessidade de conhecimento técnico sofisticado na formulação de diagnósticos e análises urbanas é indiscutível, sobretudo nas áreas de engenharia, arquitetura, geografia, geologia, cartografia, economia, demografia, agronomia entre outras (MATOS, 2008, p. 162).

No caso do COMPUR, o conteúdo dos pareceres e decisões é eminentemente técnico, condição que favorece o governo e suas representações. Os gestores tendem a buscar fórmulas administrativas mais eficazes, com vistas a minimizar falhas que muitas vezes levam ao cerceamento da autonomia dos espaços públicos institucionalizados. Por esse prisma, manter as rédeas de um Conselho de Política Urbana torna-se parte das estratégias de governo para garantir acertos nos processos de gestão. Em depoimento, Heloísa Costa comenta sobre essa racionalidade das administrações que afeta os projetos participativos:

> Quer dizer, por um lado, são governos locais que são comprometidos com a participação, mas que veem na participação uma coisa fundamental, mas que não podem, acho que é um pouco de racionalidade, arriscar a ter seus projetos vencidos. Quer dizer, um governo local ele tem quatro anos só, ele não pode errar. Tem que ter certo controle do projeto participativo. Eu entendo a racionalidade! Posso até eventualmente não concordar muito com ela, se eu quiser ser muito pura. Agora, quando você está dentro da administração, da gestão, você tem que ter pelo menos uma coesão interna. (Entrevista: Heloísa Soares de Moura Costa - Representante: Setor Técnico)

O limitado poder de deliberação do Conselho, associado ao poder de direcionamento do Executivo, o transformam em um importante suporte do governo na aplicação da legislação urbanística. Por se tratar de uma esfera onde a sociedade civil participa, o COMPUR atua como apoio das administrações na apreciação e no referendo de projetos técnicos concebidos nos órgãos de governo, além de emitir pareceres sobre minúcias de aplicação das leis. Como avaliou Heloísa Costa, o controle exercido pelo governo no Conselho viabiliza a governança no âmbito local, tornando mais dialogáveis as decisões sobre demandas e intervenções urbanas. A constituição do COMPUR, que favorece o Executivo com a indicação de metade dos conselheiros, assegura ao governo uma capacidade de articulação, minimizando perdas no encaminhamento das decisões técnicas que demandam o aval político do Conselho.

Verificou-se, por outro lado, outros aspectos da atuação do governo no COMPUR que denotam um diferencial democrático, como, por exemplo, o debate entre os membros do governo na abordagem das matérias de pauta. Essa conduta dos conselheiros foi comentada nas entrevistas e foi detectada nos conteúdos das atas.

> Interessante que não existe realmente uma separação entre sociedade civil e o Executivo. Dentro do Executivo existem opiniões diferentes que são respeitadas, a não ser por um caso bombástico. No geral, existem conflitos. (Entrevista: Heloísa Guimarães Vidigal Resende – Representante: Setor Empresarial)

> Então, dentro do Executivo, às vezes, tem essa articulação. Não existe a prática de se marcar uma reunião com todos os membros para poder falar algo pra ser defendido na votação. “Vamos discutir aqui antes para tirar uma posição!” Não existe uma pressão. Isso acontece só de vez em quando e nunca houve dentro do COMPUR uma reunião que se chamasse antes e falasse: “Nesse tema, todo mundo votará!” Isso nunca houve, dentro do COMPUR. Discute-se o âmbito para tirar uma posição. Essa posição já há interesse do Município e isso vai viabilizar tal coisa. Nunca houve uma pressão: “É para todo mundo votar nisso!” No COMPUR eu nunca tive de chegar e agir assim, uma posição da Prefeitura para o Executivo aprovar isso. (Entrevista: Jussara Bellavinha – Representante: Governo)

> Você tem uma questão muito específica de interesses da administração. Aí você tem, lógico, uma discussão anterior. A gente tem uma regra entre nós, nós somos representantes do Executivo, mas nós não somos obrigados a votar em questões que não

> concordamos. Mas se a gente não concorda, a gente também não atrapalha a discussão pra se pontuar uma definição de que essa é uma proposta que a Prefeitura quer. Então você não tem uma imposição de que você tem que votar junto com o Executivo, mas se você representa o Executivo, você não vai ali fazer um discurso contra o Executivo. Na maioria das vezes essa discussão acontece entre os próprios técnicos da Prefeitura, e aí é uma questão que eu acho interessante de se ter esse espaço, que a gente não tem tido outro espaço técnico fora. (Entrevista: Flávia Mourão Parreira do Amaral – Representante: Governo)

> [...] eles nunca fecham inteiramente, há divergências especialmente no início era muito mais polêmica do que é hoje. Hoje eu acho que pelo menos... Ultimamente eu via a Prefeitura mais em bloco. (Entrevista: Manoel Teixeira Junior - Representante: Setor Técnico)

> Eu acho que há um nível de confronto que tem a ver com divergências em termos de visões técnicas. Então, por exemplo: o setor da área de transporte, digamos, que é um setor importante, poderoso, e muito participativo, algumas vezes a lógica que preside este setor não é necessariamente a lógica que preside a habitação. O saneamento, então você vê embates e discussões técnicas em termos de ajustes, mas eu acho que se houver uma questão extremamente polêmica, que externaliza esse debate do interior da administração, a administração engloba. Eu não sei se há uma decisão política nisso, mas eu acho que quando um projeto do governo municipal é importante e chega no COMPUR, ele já foi exaustivamente discutido e consensuado e transformado pelas diferentes visões técnicas. Então ele já chega lá mais ou menos pronto. (Entrevista: Heloísa Soares de Moura Costa - Representante: Setor Técnico)

Existem divergências entre os membros do governo, expostas e dialogadas no COMPUR, fato indicativo da posição do Conselho como espaço que favorece o encontro entre os órgãos da administração diretamente voltados para as políticas urbanas no Município, principalmente depois da Reforma Administrativa de 2005,[145] que estabeleceu a junção dessas estruturas no campo de atuação da Secretaria de Política Urbana. Essa reforma instituiu duas Câmaras Intersetoriais, como mencionado no capítulo anterior, uma de políticas sociais e outra de políticas urbanas, integrando os órgãos afins dessas áreas, na tentativa de estabelecer a intersetorialidade nas intervenções públicas. No caso da Câmara Intersetorial de Políticas Urbanas, sabe-se que reuniões acontecem, sem que tenha de fato havido uma articulação dos órgãos e das políticas. Importante observar que o COMPUR tem funcionado como um espaço de debate e de articulação entre os órgãos da Prefeitura ligados às políticas urbanas. Talvez o COMPUR tenha alcançado mais os propósitos pensados para a Câmara, enriquecido pela participação de representações da sociedade civil e do Poder Legislativo.

Em seu depoimento, Heloísa Costa faz observações interessantes sobre esse papel desempenhado pelo Conselho:

[145] A Reforma Administrativa de 2002 foi analisada no item 3.4 do terceiro capítulo desta tese.

> E esse é um ponto, talvez até me adiantando, acho que talvez seja um dos maiores ganhos desses conselhos todos, ou pelo menos do COMPUR, eu diria, é de colocar de fato os diversos órgãos da administração para conversar. Eu acho que o ganho é maior aí até do que pra fora. É claro que tem o ganho pra fora, mas aí eu acho que vai depender da participação dos outros cinquenta por cento. (Entrevista: Heloísa Soares de Moura Costa - Representante: Setor Técnico)

Entende-se que, mesmo tendo havido alterações da presença do Poder Executivo em função de mudanças regimentais e de reformas administrativas que modificaram os órgãos de representação, o Conselho vem cumprindo o papel de colocar em contato as equipes de governo. Essa posição fortalece o COMPUR como instância que interfere no desenvolvimento da cidade, ao mesmo tempo em que o legitima como esfera de participação, demonstrando sua relevância e o lugar que ocupa no planejamento e na gestão urbana. Ao mesmo tempo, percebe-se que, ao ocupar esse lugar, o Conselho expõe a fragilidade das equipes ou das estruturas de governo de consolidarem a proposta de intersetorialidade concebida no âmbito da administração municipal.

A atuação do Poder Legislativo

A presença de representantes do Poder Legislativo nas esferas participativas instituídas, e as implicações dessa presença representam variáveis importantes nos estudos que envolvem a democracia representativa e participativa.

Garcia (2008) aborda esse tema, destacando a precedência do Executivo sobre o Legislativo e a condição do primeiro, normalmente reconhecido como a própria figura do Estado, por assumir posição determinante na gestão dos Conselhos de um modo geral.

> Pode-se dizer que, independente da conformação político-partidária, o controle do Legislativo sobre o Executivo mostra-se comprometido pela enorme capacidade de influência do segundo sobre as atividades e funções do primeiro. Boa parte da pauta dos trabalhos legislativos é determinada pelo Executivo. [...] O que se depreende é que prerrogativas legais, asseguradas ao longo da história, e cristalizações, reforçadas por uma tradição tecnocrática, acabam por definir preponderantemente a relação Executivo/Legislativo, demonstrando as dificuldades de efetivação da independência e harmonia entre os poderes. Além dessas questões, já de longa data na história brasileira, a recente instituição da democracia participativa, via conselhos setoriais e orçamento participativo, parecem contribuir para ampliar essa assimetria. Existe jurisprudência de que os conselhos pertencem à estrutura do Poder Executivo. Independente dessa interpretação jurídica, tais instituições estão sob a coordenação do Poder Executivo, o

> que caracteriza uma ampliação de seu poder simbólico e real e contribui para legitimá-lo, colocando-o lado a lado com a sociedade civil. Portanto, paradoxalmente, dependendo da forma como têm funcionado, as múltiplas instâncias de participação podem ampliar a centralização do poder nas mãos do Executivo (GARCIA, 2008, p. 128).

A pesquisadora trata em seu trabalho da forma como o Legislativo vê a sua participação na composição paritária dos conselhos e como os legisladores lidam com a realidade de conviver com essas esferas, que muitas vezes competem com os vereadores na arregimentação política das forças sociais em torno de decisões e do controle sobre políticas públicas, consequentemente das ações de governo.

Na tentativa de enriquecer a abordagem já feita e de trazer essa discussão para o desempenho específico do COMPUR, seguem observações dos entrevistados sobre a relação da Câmara Municipal com os Conselhos.

> Nós temos um tensionamento na Câmara que é antigo, sobre conselhos. É um dos discursos que os conselhos retirariam o poder da Câmara. Isso não impede que os conselhos continuem a funcionar. [...] Hoje os conselhos são questionados aqui, a nossa representação nos conselhos é uma representação de cada um. Então, conselhos mais polêmicos, que envolvem interesses econômicos mais poderosos, como o Conselho do Meio Ambiente, por exemplo, são disputados com um pouco mais de garra. (Entrevista: Vereador Antônio Carlos Ramos Pereira – Representante: Legislativo)

> Eu acho que, de um modo geral, a Câmara, ela tem uma resistência muito grande a esses conselhos, porque eles tiram o espaço de negociação política, um espaço político da Câmara. Eu sei que ela tem uma resistência enorme aos conselhos de caráter deliberativo, especialmente o de Meio Ambiente e o de Patrimônio, a questão do tombamento. A Câmara está sempre querendo trazer para si a questão do tombamento, que não é dela. Em relação ao COMPUR, ela tem menos resistência, o COMPUR é só consultivo, mas ela... eu acho que desconsidera muito o que as Conferências determinam. (Entrevista: Manoel Teixeira Junior - Representante: Setor Técnico)

A representação da Câmara no COMPUR foi definida, como já mencionado, como parte da sociedade civil na paridade, compondo numericamente a sua representação e não a do Estado. Os conselheiros desse segmento são definidos entre os parlamentares ou funcionários indicados. Quantitativa e qualitativamente, essa composição não privilegia a sociedade civil, pela tendência já descrita por Garcia de precedência do Executivo em relação ao Legislativo, o que leva o segundo normalmente a compor com o primeiro nas votações. Até porque entre esses poderes existe um padrão de negociações em função dos processos de gestão da cidade. Independente do lugar que ocupa na paridade, a presença do Poder Legislativo no Conselho é de extrema

importância. Primeiro, pelo caráter do Conselho, responsável por deliberar em alguns casos e opinar sobre a aplicação da legislação urbana; segundo, por tornar mais completa a presença do Estado, ultrapassando a convencional atuação isolada do Poder Executivo; terceiro, por favorecer o amadurecimento da relação entre democracia representativa e democracia participativa.

O entendimento do vereador Caixeta sobre o processo sustenta parte das interpretações feitas sobre o Legislativo no COMPUR.

> Eu acho que a representação da Câmara é importante porque nós conseguimos com isso antecipar o debate que virá a acontecer aqui. Nós podemos antecipar e trazer e até formular alguma coisa mais pontual de legislação da própria Câmara que já antecipe a solução de problemas. Isso é um facilitador, na medida em que você tem o conhecimento e na medida em que essa representação traga a discussão pra dentro da Câmara. Isso tem de ocorrer. (Entrevista: Vereador José Tarcísio Caixeta – Representante: Legislativo)

A relação do Conselho Municipal de Política Urbana com o Poder Legislativo interfere decisivamente no seu desempenho. As matérias referentes à legislação, no sentido de sua aplicação e revisão, são pautadas pelo Executivo, avaliadas no COMPUR e aprovadas pelo Legislativo. Dessa forma, o Conselho amortece parte dos embates que envolvem interesses de diferentes atores sociais. Destacam-se, dentre esses atores, aqueles que interferem mais diretamente na produção e reprodução do espaço urbano, como os empreendedores ligados à construção civil, ao comércio e à indústria, ou moradores quando são diretamente afetados por enquadramentos legais, como é o caso da aprovação e regulamentação das Áreas de Diretrizes Especiais.

A Câmara Municipal também tem no Conselho um suporte por ele se manifestar sobre os usos, os casos omissos das leis e recursos decorrentes de sua aplicação, além de apresentar detalhamentos sobre a adoção e aplicação de instrumentos de política urbana.

Garcia analisa em sua pesquisa a relação da Câmara Municipal com o COMPUR,[146] e faz as seguintes considerações de seu levantamento quantitativo e qualitativo:

---

[146] Em nota apresentada no texto da dissertação, a pesquisadora mostra que foram objeto de análise prévia pelo COMPUR: “as leis que instituem operações urbanas, exceto a Lei n° 9.058/05; a que define regras para a regularização fundiária; as que regulamentam as ADEs; a que promove revisão geral do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, conforme propostas da I Conferência Municipal de Política Urbana e a que estabelece regras para regularização de parcelamentos do solo e edificações. Deve-se salientar que as alterações da hierarquização do sistema viário, conforme determinação legal, também são objeto de prévia análise do COMPUR. No entanto, tais alterações vão sendo analisadas paulatinamente pelo Conselho, a partir de demandas, para depois serem contempladas, em conjunto, em um projeto de lei” (GARCIA, 2008, p. 148).

> As leis originárias de projetos de lei submetidos à análise prévia do COMPUR perfazem um total de dez: duas aprovadas na 13° legislatura, sete na 14° legislatura e uma na atual. Todas essas leis enquadram-se no tema Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. É importante observar que são leis de grande complexidade técnica, cujo conteúdo tem impactos significativos na cidade e permitem, portanto, inferências a respeito do processo de democratização do espaço e de possíveis transformações na lógica da produção desse espaço. Deve-se destacar que na 13° e na 14° legislaturas todas as propostas referendadas pelo COMPUR e encaminhadas à Câmara foram aprovadas. Pode-se, então, dizer que, nesse período, a chancela do Conselho teve um peso considerável na apreciação das matérias pelo Legislativo Municipal. Outra possibilidade é de que os interesses envolvidos nessas propostas avalizadas pelo Conselho, que poderiam dificultar sua aprovação, foram previamente contemplados, eliminando-se o conflito no Legislativo (GARCIA, 2008, p. 148-150).

Os ritmos de trabalho do COMPUR são em certa medida estabelecidos em função dos prazos e urgências do Poder Legislativo, da mesma forma que alguns pareceres e encaminhamentos feitos pelo Conselho interferem na dinâmica da Câmara Municipal.

O comentário feito por Mônica Bedê da Secretaria Municipal de Planejamento, além de demonstrar a questão das imposições dos prazos do Poder Legislativo, sustenta conclusões anteriormente apresentadas sobre as resistências desse poder aos diferentes Conselhos Municipais.

> Mônica informou sobre a reunião do Fórum dos Conselhos mais citados: a partir do questionamento que está existindo por parte da maioria dos vereadores em relação ao papel dos conselhos, o FÓRUM vai propor ao Prefeito um debate com a Mesa Diretora da Câmara. [...] A conselheira Mônica Bedê explicou a urgência do encaminhamento dos Projetos de Lei à Câmara, já que o prazo para mudanças de zoneamento é só até o final deste ano. Sugeriu, então, que o COMPUR aprovasse um calendário especial de reuniões extraordinárias e dos Grupos de Trabalho para viabilizar a finalização dos trabalhos dentro do tempo necessário.[147]

Dentre os processos do COMPUR que afetam o funcionamento da Câmara, destaca-se a aprovação dos resultados das Conferências de Política Urbana. Os recortes de atas selecionados abaixo se referem à tramitação do Projeto de Lei relativo aos resultados da II Conferência, momento em que ocorre uma verdadeira interseção entre os poderes e os segmentos sociais mobilizados em torno do evento.

> O conselheiro Maurício Leite esclareceu que a Câmara em diversas situações consulta o COMPUR, enviando projetos de lei na forma de diligência, mesmo quando a lei não o

[147] Ata da 30ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 15/09/1999.

> exige e que provavelmente as alterações à lei 7.166/96 propostas pela II Conferência terão tramitação especial, privilegiando-se o debate, as audiências públicas, etc.[148]
>
> O vereador José Tarcísio Caixeta considerou que, pelo acúmulo de discussões feitas até então, as decisões poderiam ser tomadas rapidamente e que a Procuradoria já poderia ir analisando e formatando o projeto de lei; disse que as grandes discussões ocorrem na Câmara nos meses finais do ano, e que se o projeto for construído a várias mãos e representar o consenso ou, pelo menos, a média das opiniões, a Câmara dificilmente irá criar uma grande polêmica em torno do mesmo; entretanto, acrescentou, caso o projeto vá para a Câmara sem que tenha sido construído um consenso médio, dificilmente será aprovado; por isso, considerou preferível ganhar um tempo agora para não correr o risco de se perder todo o processo.[149]

As intervenções feitas pelo vereador Caixeta e pelo representante do legislativo Mauricio Leite exemplificam a real interação entre o COMPUR e a Câmara Municipal, mostram como se dá a legitimidade do Conselho no Poder Legislativo. Observa-se como se estende na Câmara e no Conselho a correlação de forças que interfere nas deliberações finais sobre questões relativas ao funcionamento pontual e global da cidade.

Importante também na abordagem da relação entre o Legislativo e o COMPUR é mostrar como encaminhamentos da Câmara Municipal que afetam o desenvolvimento urbano provocam reações do Conselho. Um bom exemplo foi a aprovação do Código de Posturas.

> O Conselheiro Manoel Teixeira (IAB) manifestou não ter conhecimento de que essa matéria tenha sido levada às entidades do setor técnico e que o IAB, por exemplo, não foi convidado a se manifestar. Solicitou ao representante da Câmara Municipal, que esclarecesse sobre o trâmite do Projeto de Lei na Câmara e sobre prazos e oportunidades para discussão e emendas antes do 2º turno. O Conselheiro Maurício Leite (CMBH) esclareceu que o assunto foi amplamente debatido na Câmara Municipal que, durante seis meses, realizou audiências públicas sobre todos os temas abordados pelo Código. [...] **O conselheiro Manoel Teixeira (IAB) propôs que o COMPUR encaminhasse à Câmara uma Moção, para que fosse possibilitada a prorrogação dos prazos de votação do Código de Posturas.** A conselheira Maria Cristina Fonseca Magalhães (SCOPLAM) propôs que, além da Moção e em virtude da complexidade do assunto contido no projeto, o COMPUR encaminhe uma Recomendação ao Executivo, para que o mesmo se articule politicamente junto à Câmara Municipal, no sentido de provocar uma diligência para discussão do projeto referente ao Código de Posturas de Belo Horizonte, propiciando assim um debate mais profundo sobre a matéria.[150] (Grifos desta pesquisadora)

O uso da Moção como recurso de denúncia representa uma atitude política que movimenta o Conselho para o exercício de sua função mais relevante, por vezes relegada à

[148] Ata da 27ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 25/06/2003.
[149] Ata da 74ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 26/06/2003.
[150] Ata da 66ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 21/11/2002. Grifos desta pesquisadora.

condição secundária, a de representar uma esfera pública responsável pelas políticas urbanas do município, posição que lhe impõe forçosamente a atribuição de controle das ações do Estado.

4.1.2 A sociedade civil no COMPUR: os setores técnico, popular e empresarial

A representação por setor no Conselho de Política Urbana de Belo Horizonte oportuniza segmentos diferentes da sociedade a participarem das decisões do poder público sobre a cidade.

> Eu acho que a participação em diversos setores, ela é muito positiva, pois tem disputas, e as disputas são legítimas, tanto que estão ali pra isso mesmo, já que a cidade é disputa o tempo todo. Elas acontecem. Você vê claramente o que determinado setor está defendendo, o que o técnico está defendendo, o que o Executivo está defendendo. Então a participação dos diversos setores, eu acho que estão todos meio que em pé de igualdade. Eu acho a presença do Executivo forte porque numericamente você põe oito a oito. Então é considerado equilibrado, mas na hora que você pega um setor empresarial sozinho, ele é dois entre dezesseis, o técnico é dois entre dezesseis. No final é o seguinte: a sociedade civil e o Executivo. (Entrevista: Maria Cristina Fonseca Magalhães – Representante: Governo)

> Mesmo que você tenha alguma discordância, já teve esse debate anterior; e ali é um lugar de explicitar mais debates, é fundamental ter esta instância de diálogo. Eu acho que os diversos setores vão se transformando e muito, e vão aprendendo a trabalharem juntos. Eu acho que o que se tem hoje na Prefeitura de Belo Horizonte, em termos dessa articulação entre setores, é um ganho irreversível, principalmente para os quadros permanentes. Eles podem mudar de lugar, mas não vão se alterar. (Entrevista: Heloísa Soares de Moura Costa - Representante: Setor Técnico)

No caso do COMPUR, o confronto por vezes é matizado pelo caráter mais técnico das discussões e decisões e em função do controle exercido pelo Poder Executivo como definidor da pauta, responsável e interessado na solução das demandas apresentadas pelos setores, por ser o gerenciador das propostas de solução e dos encaminhamentos.

O setor técnico

A atuação do setor técnico[151] no COMPUR gera um diferencial de qualidade ao Conselho pela contribuição dada ao aprofundamento e aos desdobramentos do debate, introduzindo na arena de discussão elementos provocadores de reflexão nas tomadas de decisão referentes às matérias em pauta.

Como portadores de uma visão especializada, os profissionais desse segmento apresentam um discurso mais crítico, fazendo o contraponto argumentativo frente à posição dominante do Executivo. A atuação desses conselheiros favorece a maturação dos temas trabalhados na formulação dos pareceres, recomendações e avaliações de minutas de projetos de lei, não só porque dominam conhecimentos sobre os fenômenos urbanos, mas também por possuírem um engajamento político-ideológico que lhes dá condições de fomentar o debate. São atores da sociedade civil que cumprem um papel pedagógico no processo, propiciando aos outros segmentos uma melhor apreensão dos conteúdos e conceitos discutidos no âmbito do Conselho. As observações selecionadas dos depoimentos de representantes do governo ilustram a influência do setor técnico nas tomadas de decisão atribuídas ao Conselho.

> Por exemplo, o representante do IAB, o Manoel Teixeira, é raro ele colocar questões, levantar questões que não mexam na posição das pessoas. Durante um tempo, a Heloísa Costa da Universidade Federal é outra pessoa com intervenções de peso, definidoras. Eu diria que é isso, tirando o Executivo, o setor técnico é muito determinante, tem uma interferência grande argumentativa e que acaba interferindo nas decisões. (Entrevista: Jussara Bellavinha – Representante: Governo)

> O empresarial é um setor que sempre tem questões especificas da categoria, mas eles tendem a acompanhar o posicionamento técnico. São raríssimas as situações que você tem votação separada. Eu acho que o COMPUR quebrou um pouco dessa leitura que o empresário vota separado. (Entrevista: Flávia Mourão Parreira do Amaral – Representante: Governo)

Jupira Mendonça esteve no COMPUR representando o setor técnico e tem ampla experiência na administração pública, por ter participado da elaboração do Plano Diretor de Belo Horizonte e ser acionada frequentemente como consultora pelas administrações desde 1996. Ela

[151] Regimento Interno – Artigo 5º - § 1º - Constituem o setor técnico as universidades, as entidades de profissionais liberais e as organizações não governamentais ligadas à questão urbana.

também, em seu depoimento, avalia a capacidade do setor técnico de interferir no comportamento dos outros setores: “No que diz respeito à regulação urbana, o segmento popular sempre teve uma atuação muito frágil. Quem tinha uma atuação mais progressista identificada com o movimento popular era o IAB, e eles percebiam isso e votavam junto com o IAB”. (Entrevista: Jupira Gomes de Mendonça)

A atuação dos arquitetos no COMPUR é um fato que certamente interfere em suas características, não só pela presença do Instituto dos Arquitetos do Brasil desde a criação do Conselho, mas também porque parte significativa dos conselheiros representantes do governo são arquitetos. O representante dessa entidade no COMPUR tece um comentário que merece ser destacado:

> O que é o setor técnico? É a representação de engenheiros, de arquitetos, de sociólogos, de geólogos, mas, historicamente, quem está presente nas discussões da cidade sempre foram os arquitetos, em menor peso os engenheiros, mas historicamente, sempre foram os arquitetos. Então, acaba que são eles que discutem a cidade, e isso aí acaba gerando no segmento um pensamento mais consolidado sobre a cidade. (Entrevista: Manoel Teixeira Junior - Representante: Setor Técnico)

Mesmo o setor técnico se caracterizando por uma atuação mais especializada, intelectual e politicamente engajada como foi exposto, esse segmento não foge à regra geral das outras representações, ao se mostrarem deficientes na capacidade de fortalecer e envolver as entidades, associações e movimentos representados nas atividades do Conselho.

O setor popular

A forma como se define a representação e o caráter mais técnico dos temas tratados no Conselho têm desfavorecido flagrantemente a participação do setor popular.[152] Primeiro, pela desproporção numérica do setor que, ao se fazer representar por entidades na mesma proporção dos outros setores, jamais alcança o volume e a diversidade desse segmento na sociedade. Segundo, pela limitação de conhecimento de seus representantes em relação aos conteúdos

[152] Regimento Interno – Artigo 5º - § 3º - Constituem o setor popular as organizações de moradores, as entidades religiosas e as entidades de movimentos reivindicativos setoriais específicos vinculados à questão urbana.

especializados debatidos na rotina do COMPUR. Isso explica a pouca ressonância do COMPUR para essa camada da sociedade que tem valorizado a participação em outros Conselhos como o Conselho Municipal do Meio Ambiente e o Conselho Municipal de Habitação. Verifica-se, inclusive, o desconhecimento do chamado setor popular sobre a atuação do COMPUR, como ficou demonstrado na pesquisa de campo. Embora 74,1% dos entrevistados tenham afirmado conhecer o COMPUR, desses, a maioria não sabe exatamente qual a função do Conselho na cidade, e dos entrevistados apenas 6,5% sabem que cabe a ele organizar as Conferências de Política Urbana.

Na avaliação de Garcia (2008), a participação do setor popular no Conselho é limitada, esse segmento fica subsumido diante da atuação dos setores técnico e empresarial.

> Embora assíduos às reuniões, observa-se uma participação muito precária nos debates, dificilmente envolvendo-se em grupos de trabalho e, raramente, sendo indicados como relatores. Sem dúvida é o setor que possui menos recursos - de tempo, de informações, de poder argumentativo - para uma participação efetiva e capaz de influenciar nas decisões. Além do mais, representam uma enorme diversidade de interesses e anseios, cuja síntese mostra-se um grande desafio (GARCIA, 2008, p. 141).

Nos depoimentos dos conselheiros verifica-se uma convergência de opiniões sobre as dificuldades de atuação do setor popular, como fica demonstrado na sequência de opiniões selecionadas:

> A participação do setor popular é frágil porque ele tem uma rotatividade muito maior. Por vários momentos ele acaba ficando ausente e ele é mais presente nas Conferências onde acontecem discussões temáticas. Porque, na verdade, a discussão da regulação urbana que ocorre no COMPUR, ela tem muito mais a ver, do ponto de vista geográfico, com os interesses do mercado imobiliário e com os próprios, digamos, empreendedores. Então ela passa meio ao largo. Houve algumas tentativas do pessoal da Prefeitura de organizar cursos de capacitação dos conselheiros para participarem melhor das discussões. Enfim, é uma discussão que não é de interesse direto do setor. Elas são muito técnicas, muito específicas, com uma linguagem muito técnica, e muito localizada territorialmente nas áreas que são de interesse do mercado. (Entrevista: Jupira Gomes de Mendonça - Representante: Setor Técnico)

> Mas quando você pega um representante popular que é ligado ao movimento popular mesmo, ele tem a maior dificuldade dentro daquelas discussões. [...] Eu acho diferente. Porque se você pegar o Conselho de Habitação que a representação do setor popular é muito grande, nessa divisão ela é meio a meio, mas dentro da sociedade civil, o popular na luta contra a habitação é muito grande. No Conselho de Habitação, eles têm uma participação muito mais segura, muito mais efetiva do que o setor empresarial, por exemplo. O assunto do Conselho de Habitação tem mais a ver com a demanda e a realidade deles do que o Conselho de Política Urbana. Porque é uma discussão muito teórica, de legislação, você entra com questões urbanísticas, com uso e ocupação do

> solo, que eles têm mais dificuldade. (Entrevista: Maria Cristina Fonseca Magalhães – Representante: Governo)
>
> O setor popular não compreende o COMPUR! Afinal pra que serve o COMPUR? Eles não compreendem o COMPUR. A discussão é técnica, não que o setor popular não possa acompanhar, mas toda vez que você leva um problema no COMPUR é pra discussão de mudança de zoneamento. Logo, é uma discussão que pressupõe conhecimento técnico. Difícil pro conselheiro do COMPUR acompanhar. Muitas vezes eu sinto que o conselheiro pensa assim: "Pra que estamos discutindo isso?" Ele consegue entender o caso, mas não consegue entender a visão do conjunto. (Entrevista: Maria Fernandes Caldas – Representante: Governo)
>
> A representação popular, ela sempre foi problemática de participar das discussões, até porque na medida em que o COMPUR ficou muito preso a questões pontuais, elas ganharam um caráter técnico maior. Então, discutir zoneamento, coeficiente de aproveitamento, esses parâmentos urbanísticos, o setor popular, ele não entrava nessa discussão. Ele teria muito mais capacidade de entrar nas definições macro, ele realmente tinha uma participação enorme no momento das Conferências de Política Urbana. [...] O setor popular, eu acho que ele tendeu a esvaziar o seu interesse em participar do COMPUR porque ele via, talvez até erroneamente em algumas situações, que não incluía nas suas demandas mais cotidianas, não influía saber se um bairro da zona sul ia ter coeficiente 1,0 ou 1,5, que na verdade não influía muito não. (Entrevista: Manoel Teixeira Junior - Representante: Setor Técnico)
>
> Acho que o COMPUR não é um fórum onde as lideranças populares, atualmente, privilegiam. Na minha experiência no COMPUR, que foram três anos, eu vi muito pouco dos movimentos populares mesmo, embora a representação estivesse lá, não necessariamente ela é das bases, ela é dos bairros, etc. (Entrevista: Heloísa Soares de Moura Costa - Representante: Setor Técnico)

Interessante observar as considerações feitas pela representante popular quando interrogada sobre a participação do setor no COMPUR. A presidente da Associação dos Moradores do Bairro Pompéia destacou o aprendizado político e o acesso ao conhecimento técnico proporcionado pela participação, e como o envolvimento das lideranças populares nas esferas decisórias de governo garante um acúmulo de saber, estratégico para o posicionamento do setor nos processos decisórios de governo.

> Ali é uma forma de aprendizado pra mim. Eu tomo em participar do COMPUR como uma forma de aprendizado, para eu conhecer melhor a cidade que eu vivo. Para te falar, eu ver muita discussão técnica ali. Para mim aquilo ali era um momento de aprendizagem, quando eu estou os vendo discutindo tecnicamente o zoneamento. Tem projeção, então pelo visual projetado você vê, você consegue entender. Muitas vezes eles estão discutindo ou apontando o mapa, pois eles têm esse cuidado, para mostrar para as pessoas da região. Então eu acho que quando começa a mostrar no data show, para quem é popular, fica mais fácil de assimilar aquilo que é técnico, que está sendo falado. E querendo ou não o popular que vai é o popular que tem o mínimo de instrução. Eles discutem, vê de uma forma técnica e para mim é interessante que eu vou agregando com a minha luta junto à própria Prefeitura. Mas é me fortalecer para eu discutir lá na frente com a própria Prefeitura um empreendimento que eu preciso. Do coletivo que preciso. Porque, querendo ou não, têm alguns representantes populares em todos os fóruns que os

> técnicos da Prefeitura respeitam quando eles falam. Porque sabe que são pessoas que estão buscando um coletivo e que elas estão ali não só para criticar, mas para ajudar a construir alguma coisa. (Entrevista: Mércia Inês Pereira do Nascimento – Representante: Setor Popular)

A líder comunitária tem formação de nível superior e experiência política de atuação em outros espaços públicos e movimentos, o que a colocaria em condições iguais com os outros participantes do Conselho. Mas de fato o COMPUR lida muito diretamente com a regulação urbana, tornando os temas e conteúdos tratados nas reuniões excessivamente especializados, dominados no geral por arquitetos, engenheiros e outros profissionais formados nesse campo; condição que privilegia os membros de setor empresarial e técnico. Em sua fala a representante refere-se aos apresentadores dos temas como detentores desse saber. Percebe-se que ela não se inclui na discussão, colocando-se mais no lugar de espectadora e na posição de aprendiz. A conselheira demonstra, porém, independente das dificuldades, uma compreensão da dimensão política do Conselho. Embora se apresente frágil diante do conteúdo técnico e jurídico dos assuntos em pauta, a representante popular expõe sua intenção de utilizar as informações adquiridas por meio da participação nos posicionamentos do setor frente ao poder público sobre demandas e soluções de problemas de ordem concreta que afetam os bairros e regiões da cidade.

> Foi isso que eu te falei, como na outra gestão que nós perdemos. Era um vestígio do que tinha sido a Conferência de 2002. Nós perdemos a gestão de 2003. Quem veio tinha uma finalidade. O pessoal dos camelôs queria um espaço para atuar na cidade. Que foi a questão dos camelôs e dos toreros. Então fizeram o *Shopping* Oiapoque, puseram eles todos em um lugar só. Então, quando nós entramos no lugar da Associação dos Toreros, no lugar deles, eu acho que eles não sentiram porque o caso deles já estava resolvido. [...] Foi muito mais difícil disputar em 2003 uma cadeira no COMPUR, porque eu tinha outros ideais de aprendizado, mas tinha um saldo remanescente de gente que vinha atuando na Conferência de Política Urbana que queria estar lá porque achava que o COMPUR ia ser deliberativo. (Entrevista: Mércia Inês Pereira do Nascimento – Representante: Setor Popular)

Percebe-se, na exposição feita pela entrevistada, uma visão estratégica dos segmentos populares, fato que explica a necessidade de se alternarem como representações nas esferas decisórias sobre políticas públicas, com propósitos de garantirem ações de governo focadas para o atendimento das diversas demandas do setor.

Os problemas que envolvem a participação nas esferas públicas compartilhadas entre governo e sociedade civil são de ordens diversas. No caso da atuação das organizações representativas das classes populares, por atuarem nos espaços públicos muitas vezes tomando-os

como meio de acesso ao poder público, as entidades e lideranças tornam-se mais vulneráveis à cooptação político-partidária. Esse aspecto da participação popular, embora não seja objeto de análise desta pesquisa, por demandar uma investigação apropriada, foi abordado por conselheiros entrevistados e merece ser apresentado como uma das variáveis que hoje se apresenta relevante nos processos participativos.

> O setor popular, aí já é uma crítica que eu tenho, de forma geral na questão da participação popular. É importante, é bom quando você vai, igual agora, 15 anos do Orçamento Participativo e lançamento de uma nova rodada, aquele Minascentro absolutamente lotado, chegando um ônibus atrás do outro para deixar gente e tudo. É importante ter esse setor participando, mas na verdade, são as mesmas pessoas em tudo. Quem participa aqui da Comissão Regional do Transporte e Trânsito participa dos conselhos, participa do Conselho de Saúde, do de moradia. São as mesmas pessoas que mais ou menos se profissionalizaram nisso. Muitas vezes, tem salários por trás de vereadores, de alguma coisa assim e no mínimo ganham *status* de estar participando dessas coisas todas, subir como representação. Não sei se é ruim, tem muita gente séria que eu admiro. Senhoras de 80 anos que, em vez de estar ali quietinhas na vida delas, estão ali disputando para levar melhoria para a comunidade delas. Em geral eles disputam melhorias para as comunidades deles. Cada um tenta mexer na linha de ônibus... Mas é uma coisa assim que meio... profissionalizou. As pessoas são as mesmas em todo lugar. E qual o reflexo disso? Como ser realmente algo participativo? (Entrevista: Jussara Bellavinha – Representante: Governo)

> Existe esse mundo da participação cidadã. A gente conhece, até quando você vai a qualquer reunião da cidade, ou em nível de Estado. É até interessante! Porque você chega e já conversa. Existe um mundinho especial participativo. No setor empresarial, logo quando eu entrei no começo, eu não conhecia. Hoje eu vou e me sinto confortável porque conheço algumas lideranças do setor popular, do setor da Prefeitura. Você acaba conhecendo porque são os mesmos. (Entrevista: Heloísa Guimarães Vidigal Resende – Representante: Setor Empresarial)

> Os movimentos sociais também aprenderam a se estruturar a partir de uma rota mais definida, algumas lideranças que vão crescendo, que vão ficando mais escoladas, enfim, mais profissionalizadas, às vezes. Eu não tenho nenhum elemento pra dizer que elas, ao se profissionalizarem, se descolaram de suas bases. Pelo contrário, eu não conheço suficientemente bem pra dizer isso, mas existem algumas lideranças que estão presentes há muito tempo aí. Eu não sou uma estudiosa dos movimentos populares pra saber até que ponto há uma renovação ou não. Acho que existe um possível perigo aí, mas eu não tenho muitos elementos pra dizer se isso está acontecendo ou não. Eu acho que tem fóruns que as lideranças populares privilegiam e outros que não. (Entrevista: Heloísa Soares de Moura Costa – Representante: Setor Técnico)

> Eu acho que nós precisamos pensar um pouco essa questão do movimento social, do movimento popular, acoplado nos governos, principalmente nos governos do meu partido. É preciso entender melhor esse "troço" eu acho que há um processo de cooptação nem sempre deliberado, não é deliberado, mas ao encostar-se no governo, o movimento social se torna dependente do governo. (Entrevista: Vereador José Tarcísio Caixeta – Representante: Legislativo)

O que se pode interpretar das avaliações feitas pelos conselheiros sobre a participação popular é a existência de lideranças que marcam presença nos fóruns de participação e obviamente ocorre, em decorrência disso, um aprendizado político tanto quanto uma capacidade de trânsito nas instâncias de governo e com o Poder Legislativo.

Como menciona Heloísa Costa em seu depoimento, pode haver um perigo nesse comportamento, mas a desenvoltura adquirida por esses atores é parte do jogo da participação democrática e demandaria um estudo à parte que só pode trazer resultados passíveis de generalização a partir da comparação entre vários estudos de casos.

É necessário reconhecer do estudo realizado sobre o funcionamento do COMPUR que o setor popular, mesmo apresentando dificuldades mais acentuadas em lidar com o nível predominantemente técnico dos conteúdos e discursos característicos do Conselho, tem demonstrado uma capacidade de mobilização e de crítica.

> Eles são muito bem informados, são "entendidíssimos" por serem muito profissionais da gestão popular, às vezes dão um balé, conhecem tudo. Muito mais do que você imagina. Já teve no COMPUR, a presidente da Associação dos Toreros. É só pra você ter uma ideia da multiplicidade. E você acha que eles têm pouca bagagem? Não têm, têm muita experiência em conferências. Sabem fazer articulação, sabem defender interesses. Eles entram em massa naquilo que vai de encontro ao interesse deles. (Entrevista: Heloísa Guimarães Vidigal Resende – Representante: Setor Empresarial)

Na rotina do Conselho, analisada a partir das atas, foi possível perceber que os representantes do setor popular nos debates, de um modo geral, demonstram uma visão integrada das políticas e da necessidade de ser dado um tratamento social às intervenções urbanas.

O setor empresarial

Toda a exposição feita no capítulo anterior sobre os momentos do planejamento urbano em Belo Horizonte, a aprovação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo em vigor e os mecanismos participativos aplicados na revisão dessa legislação estão voltados para a regulação da cidade.

Concretamente, a rotina do Conselho de Política Urbana é majoritariamente voltada para o funcionamento da cidade legal. Nesse aspecto, as demandas e decisões que nutrem a agenda do Conselho são de interesse direto do setor empresarial,[153] que tem demonstrado isso na disputa pelas vagas, na presença argumentativa nos debates e definição de pareceres, nas articulações e na importância dada à existência de um conselho dessa natureza na cidade.

Rodrigues (2008), em artigo sobre o planejamento e a produção da cidade, reflete sobre como o planejamento tende a lidar com a cidade numa perspectiva ideal, buscando uma ocupação urbana harmoniosa, sendo raras as preocupações com a dinâmica da cidade real. Nesse sentido, a autora demonstra sua preocupação com a atuação dos agentes tipicamente capitalistas na produção do espaço.

Maricato (2001) chama atenção para a correlação entre mercado e gestão pública urbana. Segundo ela, o mercado imobiliário controla os investimentos públicos urbanos, fator determinante de valorização da cidade legal como espaço regulado rentável.

De acordo com interpretação de Cota e Mol (2008), a eficácia da legislação urbanística no controle do processo de (re)estruturação do espaço urbano envolve um jogo onde atuam o empreendedor, o poder público e o cidadão. Mas afirmam: “A produção do espaço urbano está associada diretamente à ação do setor imobiliário. A produção imobiliária aparece estritamente relacionada com os parâmetros da legislação urbanística” (COTA; MOL, 2008, p. 236).

Como o COMPUR lida diretamente com a aplicação da legislação, com sua revisão e, portanto, monitora em termos normativos o funcionamento da cidade, torna-se um espaço público onde o setor empresarial, especialmente voltado para o mercado imobiliário, encontra abrigo para a tramitação de seus interesses.

> Como o COMPUR tinha de opinar em milhões de mudanças na legislação urbanística, mudança na legislação urbanística se refere à cidade formal, então todos os setores informais da cidade ficam meio à margem disso, porque eles não estão regulados. Então, uma grande parte do tempo do COMPUR era consumida com pleitos de interessados em mudar o zoneamento da quadra tal, do lote tal, etc. Isso gerava um parecer e era uma discussão extremamente interessante, mas interessava muito a quem está no dia a dia da regulação. (Entrevista: Heloísa Soares de Moura Costa - Representante: Setor Técnico)

[153] Regimento Interno – Artigo 5º - § 4º - Constituem o setor empresarial as entidades patronais da indústria, do comércio e de serviços ligadas ao setor imobiliário.

Na pesquisa desenvolvida por Garcia (2008), essa identificação do setor empresarial com o COMPUR foi assim esboçada:

> Quanto ao setor empresarial, seus representantes também demonstram ativa participação na defesa dos interesses específicos do segmento, especialmente do mercado imobiliário. Pode-se dizer que tal setor é o que tem interesses mais claros e bem definidos, o que facilita a atuação de seus representantes. Vale ressaltar que esse setor dispõe de assessoramento técnico, de infra-estrutura e pode disponibilizar pessoas para dedicar-se amplamente à função de representá-lo. Os representantes do setor empresarial, freqüentemente, participam de grupos de trabalho e, algumas vezes, são designados relatores (GARCIA, 2008, p. 140-141).

O que pôde ser constatado da análise das atas, dos depoimentos recolhidos e da atuação desse setor nas Conferências, em especial na III Conferência de Política Urbana, é a capacidade de articulação, a presença qualificada e a desenvoltura de mobilização de seus membros, munidos de informações e de grande poder nas negociações políticas. Recortes feitos das entrevistas ilustram a visão dos conselheiros sobre a relação do setor empresarial com o COMPUR.

> Então o COMPUR, ele se sustenta muito enquanto participação popular. Uma parte pelo que ali vem dos setores. Mas o que ajuda muito a sustentar o COMPUR é o desejo assim das... não vou falar das elites mas do setor empresarial, que ainda vê no COMPUR o espaço possível e legitimo de estar interferindo nas questões da cidade. Então eu acho que isso aí ajuda a segurar o COMPUR. (Entrevista: Flávia Mourão Parreira do Amaral – Representante: Governo)

> Agora, o segmento empresarial, eles foram muito participativos desde o início, inclusive contrataram assessoria técnica para participar, eles levavam propostas e faziam contas, e faziam simulações com cada uma das propostas, tanto na discussão com o Executivo quanto com o Legislativo. Enfim, o segmento empresarial da indústria da construção civil, os corretores imobiliários, etc., segmentos ligados ao mercado imobiliário tiveram uma participação muito intensa em todos os momentos. (Entrevista: Jupira Gomes de Mendonça - Representante: Setor Técnico)

> Eles levam pra lá as demandas do setor deles. É muito claro isso, ainda mais na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Muito mais na Lei de Uso e Ocupação do Solo do que no Plano Diretor, porque você está lidando com questões que interferem diretamente na produção imobiliária principalmente, não é? É muito mais imobiliário, é construção, é parâmetro urbanístico, taxa de ocupação e isso interfere no trabalho deles diariamente. Então, esse assunto eles dominam muito e lógico, é do interesse deles. Tem embate? Tem embate. Agora, você fala assim: "Às vezes eles podem querer discutir isso fora dali?" Podem! O setor empresarial tem outros mecanismos de fazer as discussões deles também. (Entrevista: Maria Cristina Fonseca Magalhães – Representante: Governo)

> O setor empresarial, eu me lembro, é um setor sempre presente na forma de algumas associações. Por exemplo, a CDL tem uma visão do conjunto da cidade principalmente uma visão formal da cidade, que é onde este setor atua e se sente representado. Algumas representações empresariais estão na forma de representações legislativas. Você tem representantes do legislativo no COMPUR que são claramente identificados com o setor

> imobiliário; historicamente, tem isso também. Você tem representantes da Câmara que, às vezes, uma representação aliada do governo municipal, mas ela se pauta muito na atuação da própria Câmara. Eu acho que em muitos casos ela é uma aliada. (Entrevista: Heloísa Soares de Moura Costa - Representante: Setor Técnico)

Com toda a visão pragmática inerente à posição empresarial que obviamente se volta para uma atuação de resultados, cabe reconhecer que, na avaliação dos debates sobre a cidade desencadeados na rotina do COMPUR, a presença do setor empresarial fez diferença em argumentos e até na demonstração de uma compreensão do conjunto da cidade. Os representantes do setor consideram ter havido um aprendizado político e enxergam no Conselho um espaço democrático no trato do planejamento urbano, mas tecem críticas ao caráter não deliberativo e ao formato com representação maior do Poder Executivo no COMPUR.

> Eu acho que há um amadurecimento do setor, da necessidade de se fazer representar, da importância de estar presente na realidade, não só das decisões que são tomadas, mas é aquela informação que circula nessa instância. Ela é importante para construir, pra você saber como agir, o que está mudando na cidade. Por que o COMPUR sinaliza, de qualquer forma, as coisas que estão por vir. São discutidas ali principalmente as questões de obras, o Código de Obras passou por lá, a questão das ADEs. O que é que pode e o que é que não pode em determinada área. Então você vê as questões viárias que são discutidas. Aí, muitas vezes as questões não são deliberativas, mas são consultadas e são coisas de futuro. As pessoas estão começando a entender que o COPUR é uma instância importantíssima, estratégica, de cidadania mesmo, é uma evolução de cidadania, é um exercício! (Entrevista: Heloísa Guimarães Vidigal Resende – Representante: Setor Empresarial)

O respaldo dado ao COMPUR pelo setor empresarial constitui-se em um dos fatores que, conjugado a outros a serem analisados posteriormente, garante a permanência do Conselho como arena de discussão e de tomada de decisões sobre o planejamento urbano em Belo Horizonte. O não aval desse setor afetaria a legitimidade dessa esfera participativa, o que poderia resultar na sua existência apenas formal.

4.1.3 A sociedade aciona o Conselho de Política Urbana

A sociedade tem se apropriado de diferentes formas do Conselho de Política Urbana. Diversas associações, organizações e entidades civis disputam as eleições para manter

representações no COMPUR, escolhem delegados para as Conferências de Política Urbana organizadas pelo Conselho e o acionam para a solução de problemas que afetam a vida da cidade.

Normalmente, os cidadãos comuns participam do COMPUR quando são afetados por alguma situação especial e se mobilizam, via Conselho, para pressionar o poder público em busca de soluções para os problemas relacionados à legislação urbana que se manifestam nas comunidades, bairros e regiões.

O caso da regulamentação da Área de Diretrizes Especiais (ADE) da Pampulha[154] é emblemático por se tratar de uma região de elevado valor simbólico e turístico para Belo Horizonte. A apreciação do Projeto de Lei de criação dessa ADE no COMPUR foi bastante movimentada. O debate em torno do tema levou os conselheiros a produzirem relatórios específicos, foram acionadas instituições especializadas como o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Arquitetônico – IEPHA e o Instituto do Patrimônio Histórico e Arquitetônico Nacional – IPHAN. As reuniões contaram com a presença de lideranças da comunidade que expuseram opiniões diferentes sobre a regulamentação das diretrizes especiais propostas para a região.

As atas das reuniões voltadas para a questão da ADE da Pampulha foram analisadas e delas foram selecionados pronunciamentos dos moradores, ilustrativos de como o tema foi polêmico.

> O Projeto de Lei em apreciação cumpre o disposto nos artigos 44 e 45 da Lei 7165/96, quanto ao plano de ação visando à recuperação da represa da Pampulha, e regulamenta os artigos 77, 90 e 91 da Lei 7166/96, relativos, respectivamente, às Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs) da Bacia da Pampulha, da Pampulha e Trevo. Esclareceu ainda que o projeto de lei estabelece os parâmetros de uso e ocupação definitivos para essas áreas em substituição aos parâmetros e diretrizes provisórios previstos nos artigos citados. [...] Manifestações: José Américo Bendicino, vice-presidente da Associação Comunitária Viver Bandeirantes, solicitou que a população local fosse ouvida, posicionado-se contrariamente à permissão de instalação de atividades como boates e casas de shows em função do barulho, sujeira, ruídos e violência que produzem ou atraem. Jorge Amir de Almeida, representante da Associação Comunitária do Bairro Bandeirantes - ACBB parabenizou o Conselho pela decisão de adiar a apreciação da ADE Pampulha. [...] Ilma Arruda Araújo Abreu, presidente da Associação de Defesa dos Usuários, Consumidores

[154] "A regulamentação da ADE da Pampulha provocou uma acirrada discussão, no COMPUR e depois na Câmara Municipal, com a nítida polarização de interesses. De um lado, um grupo de moradores resistente à flexibilização, principalmente ocupantes da orla da Lagoa e dos bairros mais ricos da região; do outro lado, o grupo favorável à permissão do uso não residencial e multifamiliar, constituído por moradores de áreas menos valorizadas da Pampulha, por investidores e pelo poder público. Após muito debate e negociação no COMPUR e também na Câmara Municipal, a lei resultante desse embate - Lei n° 9.037/04 - promoveu uma flexibilização com regras diferenciadas para diferentes áreas da Pampulha. A proteção da Lagoa e da paisagem urbana do local evidenciam-se no texto aprovado" (GARCIA, 2008, p. 158).

> e Contribuintes em Minas Gerais – ADUCON, lembrou que a Constituição Federal confere poder ao cidadão de defender o patrimônio público, ambiental e as instituições e que defender a Pampulha é um dever moral, um dever ético; afirmou que alguns técnicos da PBH que hoje defendem o projeto de lei em discussão, em outra ocasião já se posicionaram contrários a um projeto semelhante; acrescentou que considera a proposta em discussão imoral e um afronto à dignidade das pessoas e dos cidadãos que defendem o patrimônio ambiental; disse ainda que enviaria uma representação ao Ministério Público Federal denunciando alterações das obras do PROPAM em relação ao projeto apresentado aos moradores e que a Lagoa da Pampulha estaria literalmente sendo aterrada. [...] Érika Demoria Hofmam, moradora do bairro Itapuã, expôs que Juscelino e Oscar Niemeyer, quando da criação da Pampulha, planejaram transformar aquela área um local de lazer, sendo inclusive uma fonte de renda para Belo Horizonte. Salientou que este objetivo deveria ser mantido, observada a coerência e prudência das partes envolvidas.[155]

O objetivo é mostrar a presença da sociedade no Conselho, situações raras, mas que demonstram haver reconhecimento da existência e do papel do COMPUR por parte da comunidade, como instância legal responsável pelas questões urbanas. Ao mesmo tempo, entende-se que a baixa incidência desse tipo de iniciativa das comunidades pode indicar um não envolvimento mais politizado da população nos problemas da cidade, estando voltadas mais especificamente para situações que atingem diretamente interesses imediatos de moradores que se sentem afetados ou prejudicados pela aplicação das leis.

Nogueira (2004) fala de um desprestígio da democracia, uma tendência decorrente da disseminação da ideia do cidadão consumidor e da pragmatização da política, motivada por interesses particularizados e pela desvalorização de valores públicos. A realidade descrita pelo autor acontece concomitantemente à explosão das possibilidades democráticas, marcada pela conquista de direitos, estímulos à participação política e ampliação dos acessos a bens materiais e simbólicos, à informação e à expressão. É nesse ambiente de contradições que a participação acontece, marcada por motivações diferentes e apresentando resultados e avanços também diferenciados.

A regulamentação das Áreas de Diretrizes Especiais, afora as questões específicas de cada caso, tem se mostrado um procedimento legal e de planejamento complexo que envolve diferentes visões e interesses. Das 16 ADEs previstas em Lei, foram regulamentadas apenas as da Pampulha e da Cidade Jardim. No COMPUR, chegou a ser apresentado um destaque pelo conselheiro Paulo Zuquim, representante da Câmara do Mercado Imobiliário, na 28ª reunião extraordinária em 2003 para: “Agilizar a regulamentação das ADEs existentes. Prever a

[155] Ata da 78ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 16/10/2003.

possibilidade de regulamentação por Decreto", proposta não aprovada e que seria com certeza vetada pela Câmara, caso chegasse a se transformar em uma indicação de procedimento do Conselho. No COMPUR, o debate travado pelos moradores mostra a complexidade do tema.

A regulamentação e viabilização dos instrumentos urbanísticos previstos em lei tem se apresentado como um especial conteúdo de pauta do COMPUR. Tal como aconteceu com as Áreas de Diretrizes Especiais, também as Zonas de Especial Interesse Social foram debatidas por se tratar de importante instrumento de garantia da função social da propriedade urbana.

A discussão do anteprojeto de lei referente à regulamentação das ZEIS 1 e ZEIS 3[156] também ilustra como a sociedade se faz presente em uma esfera pública decisória. O debate destacado da ata do Conselho expõe a convergência das propostas oriundas dos segmentos diferentes, em princípio antagônicos: o setor empresarial e o Fórum de Vilas e Favelas. Foi destacado também do debate em torno da matéria o questionamento feito pelo representante do setor técnico sobre as limitações da legislação na definição da ZEIS 2. Os dois enfoques selecionados demonstram consensos manifestos nas discussões sobre situações que envolvem a vida da cidade, e a tendência já demonstrada de intervenções críticas do setor técnico, predominantemente feitas em prol da garantia da sustentabilidade urbana e da preservação dos interesses de cunho social.

> Apreciação e aprovação da minuta do anteprojeto de Lei de regulamentação das ZEIS 1 e ZEIS 3 e adaptação do PROFAVELA.
> Apresentação: Mônica (URBEL)
> Síntese da apresentação: Foram incorporadas algumas propostas do setor empresarial, com exceção daquelas que negavam a essência do conceito de ZEIS. Uma comissão do Fórum de Vilas e Favelas fez outras propostas de alteração na minuta de Projeto de Lei, são elas:
> Artigo 27 - propôs a seguinte redação: **Fica proibida a obstrução das avenidas, alamedas, travessas, ruas, becos, vielas, passagens e demais espaços de uso comum existentes, tais como praças e áreas de lazer, ainda que não derivados de parcelamento aprovado, devidamente comprovado por laudo técnico da URBEL.**

[156] Lei n. 7.166/96 - Art. 12 - São ZEISs as regiões nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária, ou em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo, subdivindo-se nas seguintes categorias:
I - ZEISs-1, regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e a sua integração à malha urbana;
II - ZEISs-2, regiões não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, nas quais há interesse público em promover programas habitacionais de produção de moradias, ou terrenos urbanizados de interesse social;
III - ZEISs-3, regiões edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social.

> Artigo 51 – eliminação: A URBEL propôs a mudança na nomenclatura de **plano específico** para **plano global específico** e de **plano global de urbanização** para **plano estratégico**.[157] (Grifos desta pesquisadora)
>
> No que diz respeito às alterações do Anexo II da Lei 7166/96, relativas às ZEIS, houve um questionamento por parte do Conselheiro Manoel Teixeira (IAB), sobre o pequeno número de ZEIS 2, praticamente correspondente às áreas que já estão desapropriadas com projeto ou obra de conjunto habitacional em andamento. A Conselheira Maria Cristina Magalhães (URBEL) colocou a impossibilidade da URBEL selecionar outras áreas adequadas para delimitação como ZEIS 2 até início de novembro, a tempo de incluí-las na minuta de projeto de lei , até mesmo por dificuldades operacionais. Esclareceu, ainda, que na minuta de projeto de lei que regulamentará a ZEIS 2, deve ser incluído algum dispositivo, viabilizando a delimitação de áreas a qualquer tempo.[158]

Relevantes também para demonstrar a presença dos cidadãos comuns no COMPUR foram as discussões em torno dos problemas do Bairro Buritis, relativos à aplicação da legislação urbanística. A comunidade tenta interferir, via Conselho, na revisão dos parâmetros estabelecidos para a localidade.

> Alteração no zoneamento do Bairro Buritis e parte do Bairro Estoril, com o objetivo de inibir o crescente adensamento da região: **A arquiteta Tânia Maria de Araújo Ferreira (SMPL) fez a leitura da carta da Associação dos Moradores do Bairro, solicitando alterações no zoneamento local para outros mais restritivos e de preservação.** A SMPL, com apoio da SMAU e BHTRANS, fez um breve estudo sobre a questão, que foi apresentado pela Arquiteta, demonstrando o acelerado processo de ocupação da área, reforçado inclusive pelo atual zoneamento, tendo como principal conseqüência o aumento do fluxo de veículos e a sobrecarga do sistema viário de acesso à região**. O conselheiro Maurício Leite (CMBH) apresentou o parecer do Grupo de Trabalho referente ao assunto, propondo a criação de uma ADE, com parâmetros mais restritos que os atuais.** A conselheira Valéria Braga (SMAU) esclareceu que o Buritis recebeu o zoneamento atual (ZAP) porque estava previsto que o IQVU (índice de qualidade de vida urbana) subsidiaria uma monitorização permanente das condições da área, e é isto que está ocorrendo no momento. Alertou que, se não houver uma intervenção do poder público, as condições de vida no bairro se deteriorarão rapidamente. Defendeu, ainda, a criação de uma ADE e não a alteração do zoneamento, pois assim haverá o acompanhamento constante da situação. **O conselheiro Teodomiro Diniz Camargos (SINDUSCON) diz que a ADE é a melhor solução para encaminhar a questão e que o poder público deverá buscar resolver os problemas de acesso, pois a área é adequada para a ocupação e está ainda parcialmente desocupada.** O conselheiro Júlio Riccio (CDL) diz que o bairro é novo e os seus problemas revelam a falta de planejamento da cidade para as novas áreas.[159] (Grifos desta pesquisadora)

---

[157] Ata da 22ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 11/12/1998. Grifos desta pesquisadora.
[158] Ata da 14ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 06/10/1999.
[159] Ata da 16ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 11/11/1999. Grifos desta pesquisadora.

A questão do Bairro Buritis é exemplo do ritmo de adensamento em processo na cidade. Trata-se de um bairro novo que expõe mais flagrantemente as fragilidades do planejamento urbano frente à expansão empreendedora e ao descontrole da ocupação. A reivindicação apresentada ao COMPUR pela Associação de Moradores do Bairro Buritis aconteceu em 1999, no entanto, a questão continua em pauta, abordada pela imprensa[160] como um exemplo das questões urgentes a serem tratadas na III Conferência de Política Urbana realizada em 2009.

As situações de envolvimento da comunidade no COMPUR expostas apresentam-se como indicadores do reconhecimento do Conselho pela sociedade, embora sirvam também como parâmetro para a constatação dos poucos momentos em que a sociedade se apropriou desse espaço público, restringindo sua presença à solução de problemas específicos.

4.2 Trajetória e reflexões sobre o papel do Conselho: destaque para as percepções dos conselheiros

As atribuições do COMPUR e sua abrangência de atuação no âmbito do planejamento e das políticas urbanas já foram mencionadas anteriormente, bem como os limites impostos ao seu desempenho em função das forças que o constituem e de suas restrições deliberativas.

O contraste entre a possibilidade de uma atuação ampliada, contribuindo nos processos de planejamento e de gestão urbana, e a sua real rotina, marcada por um rito de discussões e pareceres sobre temas e demandas pontuais, é parte do conteúdo dos debates travados em seu interior. A ideia recorrente em várias discussões volta-se para o fato do Conselho poder atuar nas perspectivas micro e macro, cuidando também, e principalmente, da formulação de um projeto mais consistente e planejado de cidade.

Tomando por base as observações feitas por conselheiros nas entrevistas realizadas, as mudanças regimentais do COMPUR feitas em decorrência de alterações no ordenamento da política urbana estabelecidas nas reformas administrativas e, em consequência disso, a vinculação do Conselho à estrutura de planejamento vigente em cada etapa de governo, é possível distinguir momentos diferentes em sua trajetória.

---

[160] *Jornal Estado de Minas*, em 06/05/2009.

Em seu depoimento, Flávia Mourão refere-se a três momentos do Conselho: um primeiro momento marcado por grande motivação dos debates e de compromissos do Conselho com a organização da Primeira Conferência de Política Urbana; um segundo, resultado das ações da primeira fase; e um terceiro momento de arrefecimento manifesto após a realização da II Conferência de Política Urbana. Avaliações feitas por outros conselheiros demonstram que há uma convergência de opiniões no que se refere a um início mais efervescente, seguido por um declínio de desempenho institucional do COMPUR.

> Eu acho que nos primeiros anos de consolidação, quer dizer até a I Conferência, no inicio de tramitação da Lei, se teve um trabalho concentrado... de elaborar regimentos, discutir qual é a função do COMPUR e consolidar essas funções. Então você tem toda uma motivação específica. Depois a preparação da Conferência, o acompanhamento da Conferência, o encaminhamento das propostas da Conferência. Isso tudo aconteceu num prazo relativamente curto, se tinha uma densidade de assuntos a tratar. Então, tudo isso, essa definição do que seria o caminhar do COMPUR foi um trabalho intenso, sempre contínuo, e digamos que se teve um período bem caracterizado. Depois teve um segundo momento que foi após 2000, que foi depois do resultado da I Conferência que a gente teve mais uma consolidação das rotinas do COMPUR, então assim... que tipo de deliberação, como é que se votaria, se isso é a função do COMPUR mesmo, se vai detalhando e depurando isso. Então houve uma entrada aí numa rotina do COMPUR. E o terceiro momento, acho que depois da II Conferência. Esse segundo momento culminou na aprovação das propostas, essa depuração das propostas da Conferência que também deu trabalho, e depois entrou mais assim, se é que a gente pode falar que houve um declínio, que houve uma inflexão, eu acho que foi depois da II Conferência. Eu acho que teve um jogo mais pesado assim do Executivo com relação ao COMPUR, de conduzir mais o que estava passando pelo COMPUR. (Entrevista: Flávia Mourão Parreira do Amaral – Representante: Governo)

> Então eu acho que teve uma atuação muito grande nas primeiras gestões, muito em função de discutir a legislação, alterá-la ou modificá-la. Aí as Conferências fizeram muito isso. Uma I Conferência, que fez uma discussão da lei em si, propôs alterações e o COMPUR se debruçou em cima daquilo durante muito tempo. Depois, em 2001, uma outra Conferência que foi muito discutida na cidade. Então essa atuação foi muito forte. Hoje eu acho que o Conselho está assim... muito consensual, vamos assim dizer. Não sei se a palavra é consensual. (Entrevista: Maria Cristina Fonseca Magalhães – Representante: Governo)

> Olha, eu acho que o COMPUR teve um início muito significativo. Primeiro que era uma experiência inovadora de participação comunitária e participação no planejamento mais global da cidade e era um momento também especial porque era um momento em que estava recém-aprovado o Plano Diretor, que também foi feito dentro de um processo de participação da sociedade. Então a sociedade estava esquentada para participar. O COMPUR veio logo depois. Então ele veio assim na esteira da aprovação do Plano Diretor, e num momento em que o Plano Diretor ainda era assim meio incerto, ele trazia diversas inovações, demandava diversos aperfeiçoamentos. Então foi um momento muito rico! E o COMPUR tinha uma necessidade de se afirmar institucionalmente, afirmar o seu espaço dentro da administração, então foi um período muito importante. Eu acho que a administração da época, ela deu força pro COMPUR. Ele tinha uma representação, acho que muito significativa, os setores da sociedade estavam representados, especialmente o setor empresarial pelos seus melhores quadros. E ele

> conseguiu, apesar do caráter não deliberadamente e sim consultivo que o COMPUR tem, ele conseguiu se legitimar como um espaço de discussão, e um espaço respeitado dentro da administração e dentro do planejamento urbano da cidade. Acho que foi muito significativo. Inclusive, teve muito a ver com essas figuras, com a Neuzinha e as pessoas que estavam participando na época, pelo caráter inovador da experiência, e pelos temas que vieram à pauta na época, que tinham a ver com a regulamentação de alguns dispositivos do Plano Diretor, e depois com a preparação da I Conferência de Política Urbana, que era meio uma experiência nova. (Entrevista: Manoel Teixeira Junior - Representante: Setor Técnico)

Relacionando os depoimentos com a análise das atas, evidencia-se uma alteração na qualidade dos debates, ocorrendo uma perda no aprofundamento das discussões a partir de 2002. Nas atas anteriores, os temas eram separados, mais discutidos e detalhados dentro do Conselho. Poder-se-ia atribuir tal fato à própria confecção das atas em função de substituições feitas na Gerência Executiva. Porém, evidências conjunturais e avaliações de atores envolvidos no processo sinalizam para mudanças ocorridas na organização interna e no posicionamento institucional do COMPUR.

O contexto imediatamente após a aprovação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo afetou diretamente os primeiros trabalhos desenvolvidos pelo Conselho. O ambiente era de grande envolvimento da sociedade e de estímulos do Estado à participação democrática, destacando-se, como já foi descrito em capítulos anteriores, a realidade de Belo Horizonte como inovadora e até pioneira na incorporação e efetivação das orientações trazidas pelo Movimento da Reforma Urbana. Em seguida, foi determinante também a organização e o acompanhamento dos resultados da I Conferência Municipal de Política Urbana. O evento mobilizou conselheiros e governo, representando o ponto alto do Conselho, momento em que ocorreu uma maior proximidade dele com a sociedade, situação que perdura até a realização da II Conferência. Posteriormente, a não efetivação em lei dos resultados da II Conferência, associado a outros fatores de ordem organizacional e interna, contribuíram para o arrefecimento dos ânimos que afetaram o desempenho do Conselho.

Em termos de organização, as mudanças de vinculação do COMPUR à estrutura de planejamento da Prefeitura influenciaram seu funcionamento. Do momento em que foi oficializado em 1997 até 2001, o Conselho esteve vinculado à Secretaria de Planejamento, órgão que havia coordenado a elaboração do Plano Diretor e que lidava mais diretamente com o planejamento urbano. No período entre 2001 e 2003, a vinculação se deu via Secretaria Municipal de Coordenação de Política Urbana e Ambiental, portanto, uma estrutura voltada para

as questões urbanas propriamente ditas. Verifica-se que o desenvolvimento do COMPUR acompanha as mudanças implantadas na estrutura administrativa da Prefeitura e, obviamente, segue também as alterações de perfil dos gestores e das equipes de governo de cada mandato administrativo.

A coordenação da Secretaria de Política Urbana sobre o COMPUR, a partir de 2005, definiu contornos burocráticos e técnicos mais explícitos para os trabalhos do Conselho. Tal fato foi comentado pelos conselheiros entrevistados:

> Agora, o COMPUR não tem feito discussões de outras políticas, a não ser quando tem alguma coisa que já vem apresentada pelo Executivo, como nos casos dos Planos Diretores Regionais, o Plano Diretor Venda Nova, o Plano da Pampulha. (Entrevista: Flávia Mourão Parreira do Amaral – Representante: Governo)

> È meio difícil fazer uma diferenciação, mas eu acho na administração Célio de Castro, eu não sei se eu posso colocar isso na figura do Célio, mas acho que posso colocar na figura do Mauricio Borges inicialmente e na figura da Neuzinha, que era o braço direito do Maurício Borges. Eu acho que ele sempre deu muita força ao COMPUR. As outras administrações, a administração Pimentel, eu não sinto. Nenhuma vontade de esvaziar o COMPUR, mas acho que houve uma tentativa e uma prática de dar um caráter mais operacional ao COMPUR, de dar um caráter mais prático. Dele não ser tão questionador talvez. Eu não percebo nenhuma política explícita disso, mas uma tentativa de dar mais rapidez, mais praticidade seria talvez um termo melhor para o COMPUR. Enquanto na gestão Célio havia uma vontade maior de discutir mais a fundo as questões. [...] Eu acho até que o perfil do secretário que passou a ser o presidente, o Murilo Valadares, ele tem um perfil muito mais executivo, ele na verdade não estimulava grandes discussões, ele queria mais definições. E eu acho que o COMPUR tendeu se alinhar mais à administração pública, à administração da Prefeitura. (Entrevista: Manoel Teixeira Junior - Representante: Setor Técnico)

> **Eu acho que ele perdeu um pouco em relação à sociedade. Se você ler o regimento do COMPUR, você vai observar que ele poderia estar agindo até com um caráter, ainda que não previsto no regimento mais deliberativo em relação à política urbana no Município. Mas hoje ele está cumprindo mais um papel de referendar aquilo que já vem de interesse da Secretaria Municipal de Política Urbana**. Até por peso da presença do governo com seus secretários todos e mais alguns do seu setor, chamados sociedade civil, que vão absolutamente alinhados com o que determina o Executivo. É, um referendador. Tanto é que recorrentemente eu passo o constrangimento de ter que ouvir de quem conduz o processo que eu não estou entendendo o papel do COMPUR, que eu estou tumultuado o processo, que está atrasando. Eu realmente fico constrangido com isso porque... Não cabe perguntar então? É só levantar o crachá? Que participação popular é essa? Que Conselho é esse? Um Conselho que vai lá e vai dizer sim ou não, na maioria das vezes, sim, com o que já vem pronto. Não falo dos técnicos, que aí eu gostaria que você frisasse isso, e não é a primeira vez nem a última que eu faço uma defesa assim peremptória do setor técnico da Prefeitura, que é composto de técnicos de carreira, que procuram trabalhar com isenção, mas na atual administração, na atual Secretaria Municipal de Política Urbana, eles têm sofrido um cerceamento da sua capacidade de observação, da sua capacidade orientadora de política urbana no município. (Entrevista: Raimundo Machado Filho – Representante: Setor Popular. Grifos desta pesquisadora)

Na ata da 5ª Reunião Ordinária, surge a proposta de criação de um Grupo de Trabalho sobre o Papel do COMPUR[161] e na 7ª reunião foi apresentado o resultado parcial dos trabalhos desse grupo, composto de quatro propostas: a criação de uma consultoria jurídica, que foi considerada essencial, a necessidade de agilizar a realização da I Conferência de Política Urbana, a importância da análise prévia das matérias para se definir uma agilidade aos assuntos a serem avaliados e despachados e, por fim, a indicação de que as reuniões temáticas deveriam ser realizadas em caráter extraordinário. Havia uma preocupação com a qualificação do Conselho para o desempenho de suas funções. Dúvidas foram apresentadas sobre as atribuições e sobre a forma de atuação do COMPUR, o que pode ser constatado pelo apoio jurídico dado pela Procuradoria Geral do Município, exposta na 35ª reunião ocorrida no ano de 2000.

> Apresentação: Procuradora Dayse Maria de Andrade Alencar - Procuradora Geral Adjunta do Município de Belo Horizonte. Síntese da Apresentação: **atribuições do COMPUR no que diz respeito a recursos** (inciso VII do art. 80 da Lei 7165/96 - **Deliberar, em nível de recurso, nos processos administrativos de casos decorrentes desta Lei ou da de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.)** Não há o que delimitar, o papel do COMPUR é a emissão de parecer. **Atribuições do COMPUR no que diz respeito a casos omissos** (inciso VI do art. 80 da Lei 7165/96 - **opinar sobre os casos omissos desta Lei e da de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, indicando soluções para ele).** Os casos omissos são aqueles não tratados pela Lei, considerada aqui no seu conjunto; para assessorar o COMPUR na apreciação dos casos omissos torna-se importante a orientação de um técnico. Síntese da Discussão: a conselheira Mônica Bedê (SMPL) informou aos conselheiros que deverá ser contratada uma consultoria jurídica para acompanhar os trabalhos do COMPUR. Até essa contratação, haverá uma procuradora como referência para o Conselho na Procuradoria Geral do Município.[162] (Grifos desta pesquisadora)

O Conselho levou um tempo para se situar em sua função burocrático-técnica e, concomitantemente, voltou-se para a definição de estratégias de fortalecimento de sua presença frente à sociedade e ao governo. Nos trechos das atas expostos abaixo, constam esclarecimentos feitos aos conselheiros pelo representante do Grupo de Trabalho sobre o Papel do COMPUR, destacando-se nesse esforço de autoavaliação a interferência da Secretaria Municipal de Regulação Urbana.

> O conselheiro José Abílio Belo (SMRU) fez pequena exposição sobre o andamento dos grupos de trabalho do COMPUR, detendo-se no grupo denominado Papel do COMPUR,

[161] O Grupo de Trabalho, criado em 1997, era composto de dois representantes do setor empresarial, um representante da Câmara Municipal e três representantes do governo, sendo um deles o membro da BHTRANS que cumpria a função de coordenador.

[162] Ata da 35ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 16/02/2000. Grifos desta pesquisadora.

> que está em pleno funcionamento, o qual inclusive tem sido o coordenador. Expressou seu desejo de que o COMPUR não se detenha apenas a analisar processos, mas que possa ser uma instância atuante nas discussões do planejamento da cidade.[163]
>
> Discussão sobre o relatório do Grupo de Trabalho Papel do COMPUR, síntese da matéria: o secretário José Abílio (SMRU) fez uma explanação sobre os trabalhos que a Secretaria de Regulação Urbana vem desenvolvendo no sentido de buscar que o Conselho, seja uma instância cada vez mais expressiva no pensamento da cidade. Sintetizou os trabalhos desenvolvidos pelo GT Papel do COMPUR, discorrendo sobre os estudos das atribuições do Conselho, sobre problemas detectados e sobre as propostas formuladas pelo GT. Em seguida pontuou as propostas apresentadas pelo GT: promover a valorização do Conselho, promover a divulgação do mesmo e promover a divulgação da Conferência Municipal de Política Urbana.[164]
>
> O secretário José Abílio (SMRU) informou que, para o processo de Monitoramento do Plano Diretor, está sendo produzido um documento chamado "Cenário Tendêncial"; que servirá para subsidiar a discussão da Conferência Municipal de Política Urbana, tendo como referência básica os princípios e diretrizes. Esclareceu que o processo de monitoramento inicia-se a partir desses princípios e diretrizes, fazendo atualizações necessárias de diversas informações. Concluiu enfatizando que **o COMPUR deva ser o grande centro de referência e, com o resultado da Conferência, se transforme em uma instância de fundamental importância na discussão do planejamento e vida da cidade**, agregando todos os conselhos e temas variados.[165] (Grifos desta pesquisadora)

Em vários momentos as reuniões do COMPUR voltaram-se para discussões sobre o planejamento urbano na cidade, situações que oportunizaram o aprofundamento do debate sobre o papel do Conselho no campo do planejamento e da gestão urbanos. Importante observar que tais situações eram enriquecidas por exposições teóricas e técnicas sobre o planejamento, com a presença de profissionais especializados, normalmente ligados às Universidades ou a centros de pesquisa, qualificando o debate conceitualmente e, consequentemente, ampliando o campo de compreensão dos conselheiros sobre o papel do COMPUR no ordenamento da cidade, como demonstram os recortes de atas.

> O presidente do conselho Murilo Valadares (SCOMURBE) abriu a sessão comunicando que **o objetivo da reunião seria o debate sobre o "Planejamento da Cidade, definição e prática em Belo Horizonte"**, tema polêmico que já vem sendo discutido há muito tempo na capital. A pauta proposta constaria de uma hora de exposição dos

[163] Ata da 46ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 30/03/2001.
[164] Ata da 74ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal De Política Urbana – 26/06/2003.
[165] Ata da 21ª Reunião Extraordinária do Conselho de Política Urbana – 01/08/2001. A Conferência citada refere-se à II Conferência Municipal de Política Urbana. Os grifos foram feitos para destacar afirmações que subsidiarão interpretações a serem expostas em tópico seguinte deste capítulo. É importante salientar, reforçando a argumentação desenvolvida de que o tema Planejamento Urbano reaparece na rotina do COMPUR em discussões mais densas e conceituais, que foi realizado em 2006 um Seminário sobre questões relativas ao planejamento, tendo sido exposta sua organização pelo professor Geraldo Magela Costa, do Instituto de Geociências da UFMG na 107ª Reunião Ordinária do Conselho.

palestrantes e uma hora de debates de dez minutos para cada participante, o que foi aceito por todos.

A arquiteta e professora Iracema Bearing (Faculdade Izabela Hendrix) foi convidada para discorrer sobre o tema "Planejamento da Cidade, definição e prática em Belo Horizonte". A arquiteta expôs que, apesar de Belo Horizonte possuir Plano Diretor, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Plano Global, ainda não há em Belo Horizonte um planejamento efetivo, pois a cidade cresceu de maneira caótica. A existência do Plano Diretor e a regulamentação dele é sintomática da existência do Planejamento da cidade, sendo parte do Planejamento como um todo, porque se certas intenções não se traduzirem espacialmente, elas jamais serão concretizadas.

O conselheiro Manoel Teixeira (IAB) em sua exposição considera que em Belo Horizonte o planejamento existe, apesar dos muitos percalços, idas e vindas dentro das administrações públicas. **Salientou o conselheiro que apesar de em Belo Horizonte haver algumas tentativas de planejamento urbano, elas só alcançarão êxito se o público alvo desse planejamento participar e aprovar as decisões.** Declarou que nos últimos 50 anos a Prefeitura teve inúmeros planos desintegrados por falta de uma "visão global do todo", comparando a administração pública a um arquipélago, que ao tratar cada um de seu assunto, sem uma coordenação geral e eficaz, fica efetivamente sem um planejamento ideal.

A arquiteta Valéria Braga (SMRU) se posicionou contrária à institucionalização do planejamento, porque, segundo ela, quando os técnicos se debruçam exclusivamente sobre o planejamento corre-se o risco de se "fugir da realidade". Exemplificou com sua experiência pessoal, que se considera privilegiada, por trabalhar com planejamento urbano, fiscalização e aprovação de projetos, simultaneamente, o que é muito rico, por propiciar ao profissional confrontar a lei formal com a realidade de fato da cidade. **Ressaltou que às vezes há um conflito entre o interesse político e o interesse da cidade e que se o planejamento participativo não estiver calcado em planos bem estruturados, corre-se o risco de "populismo"**.

A conselheira Flávia Mourão (SMRU) enumerou três aspectos do planejamento, a saber: planejamento enquanto produção de idéias; planejamento enquanto decisão; planejamento enquanto implantação do próprio plano. Argumentou que a reforma administrativa dificultou a articulação do planejamento, no sentido de que foram ampliadas as instâncias de decisão, sem que se tivesse efetivamente delegado o "poder de decisão" a elas.

O conselheiro Geraldo Vítor (AAPV/MG) manifestou sua alegria por considerar que Belo Horizonte estaria reagindo de maneira correta nas diversas situações de ameaça às questões urbanas e aos interesses do conjunto da cidade. Considera ser importante a conscientização de que não vivemos numa cidade de iguais, onde muitos só agem em interesse próprio; a sociedade consciente deveria pressionar o poder público para que ele não permitisse situações que viessem resultar em uma menor qualidade de vida.

O conselheiro Paulo Zuquim (CMI) afirmou que sugeriu a criação do Conselho de Expansão Urbana, pensando em desobrigar o COMPUR de questões rotineiras, delegando a ele "discussões mais elevadas". Assim, há que se pensar na correção do que se fez em Belo Horizonte e não planejar o que se vai fazer. Lembrou também, que existe a cidade institucional, a cidade da lei, do decreto, da decisão construída pelo poder constituído, mas também a cidade física, real, quem constrói é a iniciativa privada. Se os dois não atuarem conjuntamente, vamos ter um caos, como ocorre em alguns municípios limítrofes.

> **O Secretário José Abílio (SMRU) informou que no planejamento tem que haver um plano e o processo em si deveria ser garantido pelo monitoramento, e que em Belo Horizonte as duas instâncias do monitoramento são o COMPUR e a Conferência Municipal de Política Urbana**. Esclareceu que na medida em que a reforma administrativa se propõe a descentralizar serviços para as regionais, propõe, também, que as secretarias temáticas fiquem no exercício de monitorar e normatizar esses serviços, entretanto, deveria acrescentar um tipo de monitoramento que permitisse visualizar na vida cotidiana da cidade processos mais gerais do planejamento urbano.[166] (Grifos desta pesquisadora)

Interpretando os pontos de vista expostos pelos conselheiros, verifica-se que expressam as referências simbólicas de cada segmento sobre o planejamento e desenvolvimento da cidade. Cada segmento aponta sua perspectiva de entendimento da realidade urbana, tendo por base suas referências socioculturais. Nessa perspectiva, o setor empresarial se vê no lugar de construtor da cidade, aliado do poder público de onde espera suporte para os empreendimentos. O setor técnico procura alcançar os nós estruturais que envolvem o planejamento urbano e se mantém no lugar da retórica especializada. O setor popular tende a não dissociar os problemas de ordem física dos problemas de ordem social em função das classes populares serem as principais usuárias das políticas sociais e demandantes de intervenções urbanas que ultrapassam a cidade legal. O popular é o setor mais amplo e diverso, por lidar mais proximamente com as os problemas e precariedades da vida urbana consegue entender melhor como funciona a cidade real e a importância da ação coletiva.

O governo mantém seu lugar de condutor do processo, estabelecendo os limites e a forma como essas representações e as decisões serão traduzidas institucionalmente. Na prática, o projeto democrático de cidade, demarcado juridicamente, se viabiliza por uma nova relação entre o Estado e a sociedade, na qual a *performance* dos governos representa importante variável condicionante do processo. Parece tratar-se de uma situação paradoxal, em que a democracia é construída, os espaços de diálogo com a sociedade são instituídos, a gestão e as formas de planejamento incorporam instrumentos novos, mas as garantias de efetividade do novo arranjo político passam pela capacidade de operacionalização e controle do Estado. É como se os canais estivessem abertos à sociedade, até pelo mérito de terem sido abertos em função da luta social, mas a concretização das conquistas exige concessões, cabendo à máquina pública o papel de tornar realidade a democracia participativa. Uma máquina pública historicamente azeitada pelos

[166] Trechos da Ata da 58ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 21/03/2002. Em função da importância dessa ata para a análise do COMPUR, o documento integral encontra-se em anexo. Grifos desta pesquisadora.

princípios e pela lógica da democracia formal representativa e com profundas marcas de centralismo. Culturalmente, os velhos registros da posição predominante do Estado, não totalmente superados, se mesclam de forma tensa ao recente papel da sociedade civil, estimulada legal e politicamente a tomar decisões de interesse público.

Concretamente, existe um confronto de concepções e projetos de cidade que passa pelas representações simbólicas diferentes, próprias do universo de cada um dos atores envolvidos nas arenas públicas, onde expõem e compartilham suas concepções e interesses. O debate e o compartilhamento das diferentes concepções convergem para pontos de interseção, onde discordâncias se mesclam às concessões feitas pelas partes envolvidas. No caso da experiência do COMPUR, acredita-se que a convergência entre os atores se sustenta também na defesa comum da continuidade e do aprofundamento da participação democrática.

Pensar a cidade significa: argumentar sobre ela, interferir nas normas que a regem e nas intervenções práticas que a determinam. Por esse prisma, é interessante dar aqui evidência ao discurso do representante do setor popular, em uma circunstância em que o COMPUR avaliava um recurso contra a decisão de indeferimento de aprovação de projeto arquitetônico no Bairro Buritis, feito por uma construtora, e que gerou um debate sobre o papel de arena pública do Conselho:

> O conselheiro Geraldo Vítor (AAPV/MG) argumentou que os conselhos são instâncias legítimas para realizarem acordos, sendo inclusive desejável que o Conselho, a sociedade civil, os agentes produtores da cidade e os fiscalizadores construam soluções pactuadas, reduzindo os conflitos de interesses.[167]

O comportamento dos setores civis no COMPUR, pelos vários recortes feitos dos argumentos defendidos e dos debates travados, sugere existir uma visão de que o Conselho é um espaço de construção de pactos permeados por debates e tensões, portanto, consensos ativos, que passam pela explicitação dos conflitos. Essa condição pôde ser percebida nos depoimentos isolados, nos discursos transcritos das reuniões e no confronto de ideias ocorrido nos grupos de trabalho.

A manifestação dialogada das diferenças favorece o aprendizado, uma experiência pedagógica que contribui para a continuidade e a maturação do processo democrático. Entende-se que a sociedade ganha poder e capacidade para democratizar o Estado ao participar dos espaços

[167] Ata da 67ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 19/12/2002.

decisórios e manter mecanismos de pressão sobre o Estado, mas também o Estado, comprometido eticamente com propósitos democráticos, exerce sobre a sociedade civil um papel educativo. Ao observar essa dinâmica na realidade do COMPUR, percebe-se que a posição do governo diante do Conselho tem-se mostrado ambígua: ao mesmo tempo em que controla e concentra poder, reforça a atuação democrática do Conselho como foro participativo. Foi possível constatar pelo estudo documental e pelas fontes orais consultadas que as iniciativas democratizantes do governo representaram importantes atitudes educativas para os setores representados nesse espaço público.

As evidências da disposição do governo de estimular a prática democrática no Conselho estão presentes nas iniciativas de debate sobre o planejamento urbano em Belo Horizonte, no oferecimento de assessoria jurídica para a elaboração dos pareceres e deliberações, na organização de cursos de formação para os conselheiros, na aplicação do Regimento Interno para encaminhamento das eleições e despachos de rotina do Conselho.

> **A conselheira Mônica Bedê (SMPL) informou que o Grupo de Trabalho *Fundo de Quintal* reuniu-se e estão sendo envolvidas as duas representantes da Procuradoria no Grupo, com o objetivo de subsidiar a discussão**. O conselheiro Maurício Leite (CMBH) pediu esclarecimentos sobre a atuação da PGM no COMPUR. A conselheira Mônica Bedê (SMPL) esclareceu que a Procuradoria irá indicar uma pessoa para ser contratada pela Secretaria Municipal de Planejamento, como assessora jurídica. Porém, enquanto isso não acontece, a referência da PGM para o COMPUR fica sendo as assessoras Caroline e Mariah. Quando a assessora estiver contratada, esta deve estar mais presente, inclusive participando das reuniões, definindo agenda semanal com a Procuradora Adjunta e reuniões sistemáticas com a Secretaria Executiva. **A conselheira informou que a Secretaria Executiva fechou a proposta do curso para formação das categorias que participam do COMPUR**, cuja primeira turma será formada com os delegados da I Conferência Municipal de Política Urbana.[168] (Grifos desta pesquisadora)

O que se pretende com o destaque dado às percepções dos setores é mostrar como os discursos expressam as posições dos atores sobre o planejamento urbano de Belo Horizonte, evidenciando a disposição dos conselheiros de se envolverem com um debate mais amplo sobre a cidade. Esse comportamento referenda uma das hipóteses da pesquisa sobre a abertura dos membros do COMPUR para o compartilhamento e compreensão do sentido de coletividade que envolve "o pensar a cidade no seu conjunto". Embora os exemplos das percepções tenham sido recortados de uma reunião realizada em 2002, considerado um bom momento do COMPUR, a

[168] Ata da 37ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 19/04/2000. Grifos desta pesquisadora.

análise das atas demonstrou a continuidade dos debates sobre o papel do Conselho no planejamento urbano.

4.3 A construção de um projeto de cidade: a capacidade do COMPUR de interferir na formulação das políticas urbanas

A menção no título sobre a construção de um projeto de cidade merece detalhamento e como parte dele, torna-se importante, dado o enfoque da pesquisa, responder em que nível o COMPUR é parte desse projeto. As percepções dos conselheiros expostas anteriormente relacionadas ao planejamento urbano, em discussões sobre o papel do COMPUR, demonstram as concepções diferentes dos atores que interferem na construção de um projeto de cidade.

Entende-se que existe um projeto democrático de cidade esboçado para Belo Horizonte na Lei Orgânica de 1990. Tal projeto foi implementado no âmbito da gestão a partir de 1993 e corporificado como diretriz de planejamento urbano pela aprovação do Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo em 1996. Tais diretrizes, diferente do que ocorre comumente nas cidades brasileiras, não se transformaram em letra morta, são aplicadas e revisadas quadrienalmente, cabendo ao Conselho Municipal de Política Urbana essa função. Portanto, o COMPUR tanto é resultado do projeto de cidade como é em função da existência e atuação dele que o projeto ganha mais possibilidade de se concretizar, podendo o Conselho ser considerado uma política urbana que interfere em outras políticas urbanas.

Pode-se considerar que vem sendo desenvolvido um projeto democrático de cidade, desenhado para Belo Horizonte, por uma conjunção de fatores: i) No esboço e na concretização, a proposta de cidade delineada tem como fundamento os princípios defendidos pelo Movimento da Reforma Urbana[169] e pelo Estatuto da Cidade, presentes na legislação, no discurso técnico e no conteúdo das Conferências de Política Urbana. ii) Existe um programa político democrático-

[169] "Foi nesse momento, entre os meados e o fim da década de 80, que amadureceu a concepção progressista de reforma urbana. Essa concepção pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades" (SOUZA, 2008, p. 158).

participativo assumido por governos ligados a partidos de centro-esquerda,[170] fato que garante a continuidade administrativa, destacando-se a atuação de profissionais especializados e ideologicamente comprometidos com esse projeto democrático de cidade, figuras atuantes em posições-chave nos órgãos ligados à gestão urbana, garantidores da aplicação dos fundamentos desses programas de governo. iii) A continuidade de procedimentos de gestão e de planejamento, como a realização do Orçamento Participativo, a atuação dos diversos Conselhos, em especial os que interferem nas políticas urbanas, e os avanços garantidos no Plano Diretor têm favorecido o exercício democrático participativo e deliberativo no Município. iiii) Finalmente, como parte da construção desse projeto, é perceptível a representação coletiva que se faz dele, ou seja, existe no imaginário dos atores envolvidos nos processos de sua aplicação uma concepção de cidade democrática, mesmo que atravessada por interesses e proposições de projetos ou subprojetos diferenciados, defendidos pelos setores civis e pelo Estado, nos espaços instituídos para sua exposição pública.

Analisar o projeto democrático de cidade proposto para Belo Horizonte pressupõe o entendimento da posição do Conselho de Política Urbana como parte do sistema participativo aprovado pelo Plano Diretor de 1996.

Dificuldades na formulação da política urbana

Ao abordar sobre política urbana,[171] entende-se que existe uma diferença entre a política urbana pensada no singular e no plural. No singular, pressupõe um planejamento mais amplo, que

[170] Mendonça (2008) menciona coalizões de centro-esquerda que vem governando Belo Horizonte desde 1993 e adotando formas de participação na gestão da cidade. Bedê (2008), em sua análise sobre política de habitação em Belo Horizonte, identifica a administração da Frente BH Popular, composta do Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Comunista do Brasil – PC do B, Partido Comunista Brasileiro – PCB e Partido Verde – PV, como responsável pela formulação de um modelo de política de habitação popular na cidade.

[171] Planejamento e gestão são vistos neste trabalho como atividades articuladas, envolvidas por um processo não apenas técnico, mas também político, tendo na regulação urbanística o suporte para a aplicação de diretrizes estabelecidas em planos e leis formulados e aplicados com a participação da sociedade. No Estatuto da Cidade, o plano urbanístico é concebido como definidor de diretrizes que explicitam os objetivos da política urbana. Em uma perspectiva macro, a política urbana deve englobar a função social da propriedade pelo ordenamento e controle do solo urbano, com vistas à equitativa distribuição de benefícios públicos. Em termos específicos ou em uma focalização micro, as políticas urbanas representam intervenções planejadas, sintonizadas ao plano urbanístico, que

inclui a ideia de desenvolvimento urbano, englobando setores e a projeção de ações integradas para a cidade na sua totalidade. No plural, as políticas urbanas representam os desdobramentos setorizados do planejamento maior, ou da macropolítica, que contempla planos, programas e projetos elaborados pelos órgãos da administração ligados às demandas urbanas e responsáveis por atender as diversas áreas da cidade.

Todo o material recolhido e produzido na pesquisa indica existirem dificuldades na formulação de uma política urbana para Belo Horizonte e, consequentemente, existem problemas na integração das políticas urbanas e delas em relação às políticas sociais concebidas para o Município.

A análise feita da ata da 58ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana, quando se debateu de forma mais aprofundada o planejamento urbano em Belo Horizonte, demonstrou existirem fragilidades na formulação desse planejamento e da política ou políticas a ele associadas.

Em seu depoimento, a assessora Maria Caldas avalia o planejamento urbano em Belo Horizonte e entende que, ao longo dos últimos anos ele não teve uma localização e uma formalização clara na estrutura administrativa da cidade, estando atualmente sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Política Urbana. A arquiteta explica que foi criado um Núcleo de Planejamento Urbano que trabalha por meio de um Fórum de Planejamento Urbano não formalizado, responsável pelo planejamento e pelas políticas urbanas.

> Então não é um núcleo dedicado às tarefas do planejamento, a gente avançou muito, mas não conseguimos consolidar nem institucionalizar as atividades cotidianas do planejamento urbano. [...] Então, qualquer ação, qualquer projeto, coisa em que a gente estiver trabalhando, conceituando, qualquer programa novo, nós criamos informalmente um Fórum. Ele é informal. Eu acabei por descuido, por falta de tempo, não institucionalizando o que a gente chamou de Fórum de Planejamento Urbano. Eu tenho representação de todas as áreas de planejamento das secretarias temáticas, todas fazem parte desse Fórum de Planejamento. (Entrevista: Maria Fernandes Caldas – Representante: Governo)

A entrevistada demonstra em suas análises que essa estrutura criada apresenta dificuldades de consolidar uma proposta de planejamento urbano para o Município. Ela entende

---

para surtirem efeitos de forma sustentável deverão ser concebidas e operacionalizadas em sintonia com as políticas sociais e aos processos de regulação fundiária necessários a cada caso (LEI n. 10.257 de 2001, p. 37-61).

que essa realidade afeta o desempenho do COMPUR, pois, o Conselho se apresenta frágil para se fazer mais presente no processo de planejamento da cidade, em parte devido às fragilidades do planejamento urbano propriamente dito.

> O COMPUR tem desempenhado um papel importante e ele poderia ser mais importante do que ele é, mesmo com a atribuição que tem. Ele não desempenha um papel maior porque o planejamento não dá subsídios para o COMPUR discutir política urbana em Belo Horizonte. [...] Com relação aos processos de condução e avaliação da condução do planejamento urbano, eu acho que o Conselho sofre da deficiência nossa de não poder subsidiar o Conselho como ele deveria, porque monitorar o planejamento urbano pressupõe um processo que eu não consigo fazer pelas circunstâncias que eu já te disse. Então, eu acho que o Conselho sofre e contribui mais nas coisas pontuais do que na formulação de uma grande política. Ele perde importância à medida que não consegue ajudar a ser a instância de monitoramento do Município pra pensar no longo prazo. Então, fica só no dia a dia. (Entrevista: Maria Fernandes Caldas – Representante: Governo)

Percebe-se pelo estudo documental feito e pelas entrevistas realizadas que a proposta de planejamento urbano em vigor na cidade segue uma linha mais flexível, de uma construção por demandas, viabilizadas por projetos. O redimensionamento do planejamento nos moldes participativos, envolvendo os Conselhos, as Conferências e o OP, determinou o caráter territorial das ações de planejamento e gestão.

> Aconteceu uma mudança muito grande no planejamento porque, em primeiro lugar, o padrão de implementação de obras da cidade era dado por outras vias, e muitas vezes a máquina da Prefeitura estava acostumada a fazer obras maiores que não envolviam projetos. As pequenas obras, as obras que o Orçamento Participativo passou a deliberar, as obras mais regionais e pontuais que demandam projetos. Não existia uma cultura de projeto para as obras. (Entrevista: Maria Auxiliadora Gomes – Profissional: Governo)

Mesmo tendo sido redimensionado, os depoimentos e a documentação sinalizam para a persistência de problemas ainda não solucionados do planejamento urbano, tais como: a necessidade de amadurecimento da proposta participativa dentro das estruturas de governo, o não desenvolvimento eficaz das fórmulas de descentralização, as dificuldades de aplicação de mecanismos intersetoriais. As interpretações feitas demonstram que as dificuldades do COMPUR em se situar na dinâmica do planejamento da cidade têm uma base estrutural, fato que afeta a relação do Conselho com os órgãos competentes da administração municipal. Essa conclusão foi reforçada por diagnósticos similares feitos por outros conselheiros sobre a relação do COMPUR com a administração, corroborando a ideia de que existe uma opção de direcionamento assumida

pelo Poder Executivo que, por sua vez, não tem favorecido uma verdadeira cumplicidade ou parceria entre o Conselho e os órgãos de governo na formulação das políticas urbanas.

> Mais recentemente, questões que geravam uma polêmica maior, que o COMPUR tinha que opinar. Mas ele foi acabando, caindo num varejo de pequenas questões, as questões omissas do Plano Diretor, ou da Lei de Uso e Ocupação do Solo. Eu não poderia fazer uma avaliação hoje porque eu não estou participando, mas até 2007 eu acho que ele foi perdendo uma importância e uma presença dentro da sociedade. [...] **Foi um problema dele, ele nunca teve muito espaço para discutir as questões maiores.** É porque as questões maiores já vinham do Plano Diretor que já havia definido esse macro planejamento e organização territorial da cidade. Mas as questões pontuais elas eram muito importantes na época, porque envolviam algumas situações que não estavam regulamentadas no Plano Diretor. Algumas dúvidas do Plano Diretor, por exemplo, a regulamentação das ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social), que é uma coisa que o Plano Diretor colocou pra ser feito posteriormente. Então o COMPUR acabou abordando algumas questões mais gerais. **Mas esse espaço para discutir uma política urbana mais macro sempre foi falho no COMPUR. Acho que os temas são mais apresentados para o COMPUR tomar conhecimento do que a administração está fazendo do que propriamente para ele interferir. O que eu acho que é uma falha da própria administração. A administração na verdade, nesses últimos anos, ela não tem desejado ouvir muito o COMPUR.** Então, questões importantes, que eu acho que deveriam ter uma discussão prévia do COMPUR, por exemplo, a Linha Verde,[172] elas foram apresentadas ao COMPUR depois de tudo estar decidido. Até os projetos definidos, desenvolvidos, a gente só tomou conhecimento do que estava ocorrendo. Então eu acho que a própria administração, ela falhou no sentido de trazer para o COMPUR temas de caráter mais geral. [...] **Ele só se legitima e ganha uma pertinência, uma força diante da sociedade, se ele discutir questões mais gerais, se ele for realmente um Conselho de formulação de política, ou de participação na formulação de políticas mais gerais.** Então, ele deveria estar inserido no âmbito desse planejamento da ação do Município, no âmbito da política urbana. Se ele cair no âmbito de questões do varejo, dessas pequenas questões pontuais, ele tende esvaziar e perder legitimidade, perder importância. (Entrevista: Manoel Teixeira Junior - Representante: Setor Técnico. Grifos desta pesquisadora)

> **Eu acho que o COMPUR, ele tem influenciado pouco nas questões de Governo mesmo, ele tem interferido pouco nas diretrizes de governo. Ele poderia, e eu acho que até para poder fazer isso, eu acho que falta um pouco mais do próprio governo, eu acho que a equipe de governo... procurar mais o COMPUR.** Então eu não sei também se isso é um desejo, quer dizer, se pra quem está administrando a cidade. Muitas vezes os Conselhos... eles mais atrapalham. Então, se o Conselho não for aquele espaço que vai ratificar a decisão que eu estudei, que eu planejei, então ele está me atrapalhando. Então é preferível só levar aquilo que precisa. (Entrevista: Flávia Mourão Parreira do Amaral – Representante: Governo. Grifos desta pesquisadora)

[172] A Linha Verde compreende a execução de uma série de projetos e diretrizes já existentes para a Avenida Cristiano Machado e Rodovia MG-010 até o Aeroporto de Confins. Na Avenida Cristiano Machado, a maioria dos projetos consiste em intervenções nas interseções com as outras vias urbanas e a avenida, bem como a mudança de traçado da via em pequeno trecho. Na Rodovia MG-010, as mudanças também compreendem obras de aumento da capacidade viária (CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008, p. 363).

As constatações e interpretações feitas pelos conselheiros em entrevistas sobre o foco do Conselho voltar-se mais para questões pontuais relativas à rotina da cidade aparecem nos debates travados nas reuniões. O incômodo sobre as limitações do COMPUR foi verbalizado pelos participantes:

> **A conselheira Jussara Bellavinha (BHTRANS) comentou que considerava o papel do COMPUR secundário para um Conselho de Política Urbana, já que a demanda maior no Conselho consiste em recursos relativos a parcelamentos, zoneamento ou classificação viária e que o COMPUR deveria conhecer melhor as políticas urbanas do Município.**
> O Presidente Murilo Valadares (SCOMURBE) discordou da conselheira Jussara Bellavinha, justificando que a Conferência de Política Urbana debateu e discutiu a cidade de Belo Horizonte em todos os seus aspectos e, segundo ele, o COMPUR precisa agora é organizar o resultado da Conferência, sistematizando as propostas, já que terá que referendar várias delas.
> A assessora Maria Caldas (SCOMURBE) lembrou que a Conferência propôs transformar o COMPUR em CONDUR, que seria um Conselho de Desenvolvimento Urbano, com competência ampliada.
> Em seguida, **o conselheiro Paulo Zuquim acrescentou que concorda com o comentário da conselheira Jussara Bellavinha (BHTrans) no que diz respeito ao COMPUR voltar-se mais para as questões de política urbana**; entretanto, considera que a proposta de criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano não foi suficientemente discutida durante a Conferência. Concluiu dizendo que o COMPUR deveria tratar da consolidação e compatibilização das diversas políticas da cidade.[173] (Grifos desta pesquisadora)

> Apreciação de parecer sobre a proposta do Plano Regional de Venda Nova, apresentada pela Secretaria Municipal de Planejamento. Relator: Manoel Teixeira (IAB/MG). Síntese do Parecer: considera que o Plano Diretor Regional de Venda Nova cumpre plenamente os objetivos a que se propôs e as intenções para sua elaboração formuladas no Plano Diretor de Belo Horizonte.
> **O conselheiro Paulo Gaetani (SME) sugeriu que, para os próximos planos regionais, a discussão do COMPUR acontecesse durante a elaboração do plano, para que os conselheiros pudessem apresentar contribuições.** A suplente do presidente sugeriu que a observação feita pelo conselheiro Paulo Gaetani (SME) fosse incluída no parecer do relator Manoel Teixeira (IAB/MG), caso este concordasse. O conselheiro Manoel Teixeira (IAB/MG) concordou com o acréscimo sugerido e se propôs a redigir esse acréscimo. Foi acrescida, ao final do parecer do conselheiro Manoel Teixeira (IAB/MG), a observação sugerida pelo conselheiro Paulo Gaetani (SME), de que os próximos planos a serem elaborados pelo Executivo contemplem etapas intermediárias de discussão no âmbito do COMPUR.[174] (Grifos desta pesquisadora)

> Matéria: discussão sobre o encaminhamento da proposta de regulamentação da ADE Cidade Jardim.
> Síntese da apresentação: A conselheira Mônica Bedê (SMPL) esclareceu que a proposta do Poder Executivo para a região foi apresentada em reunião conjunta dos conselheiros

[173] Ata da 65ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 24/10/2002. A questão do Conselho de Desenvolvimento Urbano será tratada no item específico deste capítulo sobre as Conferências de Política Urbana. Grifos desta pesquisadora.
[174] Ata da 34ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 19/01/2000. Grifos desta pesquisadora.

> do Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM, Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR e Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultura - CDPCBH, cabendo ao COMPUR definir, nesse momento, como vai encaminhar a apreciação do assunto.
> A proposta da Secretaria Executiva é a criação de um grupo de trabalho que apreciaria a proposta do Poder Executivo, ainda em fase de elaboração. A proposta do COMPUR é de se promover a apreciação desse tipo de matéria de uma forma gradual.
> **A conselheira Mônica Bedê (SMPL) lembrou que, todas as vezes em que são trazidas propostas prontas ao COMPUR, existe o questionamento, principalmente por parte dos representantes da sociedade civil, no sentido de que o COMPUR não pode se manifestar satisfatoriamente, pois o trabalho já está concluído**.[175] (Grifos desta pesquisadora)

Nos recortes selecionados das atas, além das críticas feitas pelos conselheiros sobre o não envolvimento mais direto do COMPUR na formulação das políticas urbanas, consta a exposição feita sobre o Plano Diretor de Venda Nova, ilustrativa da ausência do Conselho na definição de ações mais amplas relacionadas às intervenções urbanas. Interessante também foi verificar como a questão do direcionamento do Poder Executivo e da ausência do COMPUR retornam na apreciação da regulamentação da ADE Cidade Jardim, e a reação sobre a conduta unilateral do governo relativa às decisões sobre políticas urbanas, descartando a participação mais direta do COMPUR e que partiu da representante do Poder Executivo.

Registros da posição do COMPUR na formulação das políticas urbanas

Como foi mencionado anteriormente, falta articulação entre o COMPUR e a administração municipal no tocante ao planejamento urbano, tanto quanto o próprio planejamento carece de um delineamento mais preciso. As esferas de participação Conselho e Conferências foram instituídas para interferir no planejamento e nas políticas urbanas, mas na prática ocorre uma penetração limitada da participação da sociedade nas concepções e encaminhamentos técnicos do planejamento e das políticas. Essas limitações do Conselho Municipal de Política Urbana não retiram dele o papel de garantir o funcionamento normativo da cidade devido ao cumprimento de sua função de avaliar demandas diversas relativas à aplicação das leis e pela função que desempenha na revisão dessas leis. Considera-se relevante observar como, mesmo

[175] Ata da 37ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 19/04/2000. Grifos desta pesquisadora.

não interferindo diretamente nos processos de elaboração das políticas, o Conselho sinaliza a dimensão dos problemas e evidencia os focos das intervenções, exatamente por cumprir uma rotina de lidar com demandas e questões pontuais da cidade.

Nos comentários e análises feitos sobre o Conselho de Política Urbana de Belo Horizonte, sempre há referência a uma agenda de atividades consumida por demandas pontuais, tendentes a desviar o Conselho de sua função de participar mais ativa e propositivamente como instância de controle das políticas urbanas. Garcia (2008) trata das demandas pontuais processadas no COMPUR como uma atuação no varejo.[176]

Avalia-se nesta pesquisa sobre o planejamento participativo em Belo Horizonte, uma atuação no varejo do Conselho, porém, verificou-se existir uma relação entre o varejo e o que seria o atacado, ou seja, são reais as interferências do COMPUR nas concepções e nos processos decisórios relativos às políticas urbanas. O significado das demandas pontuais como expressão dos marcos legais e das políticas públicas definidas na rotina de funcionamento das cidades foi questão levantada por Arlete Moysés Rodrigues. Como estudiosa das cidades, a pesquisadora alerta para a necessidade de se refletir sobre como as políticas públicas de intervenção urbana só fazem sentido se pensadas territorialmente, na aplicação concreta das leis, na provisão de serviços públicos, na integração das políticas urbanas, sociais e de regularização fundiária. As concepções e os discursos construídos em torno das políticas urbanas resultam de disputas que se traduzem concretamente na seleção de prioridades e em ações de gestão na rotina dos municípios. Essa efetivação das políticas no cotidiano das regiões, bairros, vilas, favelas e no conjunto da cidade expressa os resultados das disputas políticas entre os diversos atores e representa a práxis do fazer urbano. Nas palavras da autora: "O debate sobre as políticas urbanas se consubstancia nas políticas pontuais, as políticas urbanas não se deslocam da vida cotidiana."[177]

As interpretações nessa perspectiva mostram que as políticas urbanas não se limitam às propostas técnicas concebidas no espaço dos gabinetes de governo, são respostas às demandas e apelos dos moradores, manifestas de formas variadas, nos movimentos, nas arenas públicas, com localização clara de lugar e de classe. A análise nessa direção expõe mais claramente a relação

[176] Garcia (2008) utiliza a interpretação de Flávia Brasil sobre a atuação no varejo do COMPUR. Cf.: BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 2, nov. 2004, p.35-51.

[177] Reflexões feitas por Arlete Moysés Rodrigues na banca de qualificação, quando argumentou sobre os estudos dos Conselhos que devem envolver para além dos debates e pareceres sobre os marcos jurídicos, o conteúdo dos debates sobre como a cidade é viabilizada na gestão e no planejamento em processos participativos. Qualificação realizada em maio de 2009, tendo como professoras doutoras convidadas: Arlete Moysés Rodrigues e Luciana Tatagiba.

entre planejamento e gestão. Muitas vezes as projeções de médio e longo prazo que concebem a cidade em uma perspectiva mais ampliada são suplantadas pela agilidade imposta pelas ações de gestão, embora o ideal seja acontecer uma sintonia entre planejamento e gestão, de modo a garantir que os processos mais imediatos não se desconectem dos planos.

Em suas observações sobre os problemas do planejamento urbano pouco voltado para uma análise sistemática e processual nas ações de governo, Costa (2008) menciona como um dos elementos dificultadores[178] dessa prática a urgência que vem caracterizando as intervenções urbanas, justificada muitas vezes pelo que o autor chama de "crescente passivo socioespacial das cidades brasileiras" (COSTA, 2008, p. 77). Um dos desafios dos gestores é lidar com esse represamento de múltiplas demandas, por meio da formulação de políticas urbanas que atendam essa frente, sem perder de vista a conexão delas com as projeções e propostas de intervenção de caráter macro.

Em princípio, as demandas do varejo tratadas na rotina do COMPUR poderiam ser classificadas como situações emergenciais a serem geridas, sem relação imediata com o planejamento urbano propriamente dito, tais como: lacunas ou omissões da legislação urbana, minutas de projetos de lei de autoria do Executivo que buscam regulamentar as Áreas de Diretrizes Especiais – ADEs e instituir operações urbanas; pareceres elaborados em resposta a diligências, a respeito de projetos de lei em tramitação, encaminhados pela Câmara Municipal; pareceres sobre classificação de vias e sobre classificação de atividades não previstas na lei e pareceres sobre outras propostas de lei de iniciativa do Executivo. Esses encaminhamentos representam a aplicação da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e do Plano Diretor. Entende-se que essas minúcias e avaliações de demandas pontuais sinalizam questões e procedimentos para intervenções e tomadas de decisões sobre políticas urbanas imediatas e de escopo mais ampliado.

Mesmo com as falhas já apontadas e analisadas sobre o planejamento urbano em Belo Horizonte, reconhecidas inclusive por profissionais das administrações envolvidos diretamente nesse campo, sabe-se que existe uma prática de planejar, integrada às intervenções urbanas,

[178] Costa (2008) menciona como outro fator responsável por esse pragmatismo os apelos impostos contemporaneamente às cidades de se tornarem espaços atrativos de investimentos, o que ele chama de "[...] busca de inserção das localidades em uma economia globalizada e flexível, por meio de ações estratégicas, imediatas e do uso do marketing" (COSTA, 2008, p. 141).

sustentadas na legislação urbanística e o COMPUR representa peça importante nessa composição.

Na tentativa de demonstrar a relação entre o varejo e o atacado, ou seja, entre as demandas pontuais de rotina e as definições sobre as políticas urbanas, foram retirados das atas temas e solicitações, discutidos e avaliados nas reuniões ordinárias e extraordinárias, que fundamentam a ideia de que o planejamento e as decisões sobre políticas urbanas passam pelo COMPUR.

Os temas de pauta[179] considerados ilustrativos de como as questões de rotina integram os conteúdos das políticas públicas voltadas para as intervenções urbanas foram: o comércio popular, as classificações das vias públicas, as alterações de zoneamento, a regulamentação dos engenhos de publicidade e o caso da Praça da Liberdade, como um exemplo de projeto de recuperação física de espaços públicos.

A situação do comércio popular permite uma análise da trajetória de um problema que resultou na aplicação do instrumento "operação urbana", previsto no Plano Diretor. A solução dada para a questão na região central foi a regulamentação da Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Avenida Oiapoque, envolvendo a Cervejaria Antártica, o *Shopping* Pátio Savassi e a apreciação da proposta de Operação Urbana Avenida Raja Gabáglia e o Hipercentro.[180]

> Processo: 01.035.905.03.25
> Interessado: Mário Valadares. Relator: Gustavo Penna.
> Apresentação preliminar: A arquiteta Valéria Braga, assessora da SMRU, iniciou sua apresentação informando sobre o embasamento legal que sustenta uma proposta de Operação Urbana, explicitando os dispositivos contidos no Plano Diretor. Comentou que esse instrumento, de certa forma, substitui o procedimento anterior de alterações de parâmetros urbanísticos, que eram feitas de forma casuística. O instrumento que busca aliar o interesse público ao interesse particular, podendo solucionar problemas como: tratamento urbanístico de áreas públicas, abertura de vias ou melhorias no sistema viário, implantação de programa habitacional de interesse social, implantação de equipamentos públicos, recuperação do patrimônio cultural, proteção ambiental, reurbanização, amenização dos efeitos negativos das ilhas de calor sobre a qualidade de vida, regularização de edificações localizadas em áreas não parceladas e muitos outros. [...] **Valéria Braga esclareceu que há três interesses públicos envolvidos nessa operação:**

[179] Na análise das atas de 1997 até 2008, além dos temas de rotina selecionados para demonstrar como interferem na dinâmica dos encaminhamentos das políticas, foram detectados outros temas e demandas também significativos, destacando-se: aprovação do Código de Obras, definições sobre EIV – Estudos de Impacto de Vizinhança, estudos sobre a Região Metropolitana, Plano de Mobilidade Urbana, propostas para o Aterro Sanitário, exposições sobre o diagnóstico e projeto de Reabilitação do Hipercentro, avaliação do Plano Municipal de Saneamento e dos Planos Regionais como o de Venda Nova, pareceres sobre Operações Urbanas, considerações sobre alterações no OP.
[180] A Operação Urbana foi regulamenta pela Lei n. 8.728/2003.

> **o primeiro seria a recuperação do conjunto tombado; o segundo seria o uso desse imóvel como fator de requalificação da área central, que se encontra muito degradada e o terceiro seria a possibilidade de remoção de parte dos camelôs e toreros da área central para o empreendimento. Lembrou que uma das diretrizes do Código de Posturas, aprovado na Câmara Municipal, é que o Executivo, em um prazo de 180 dias, retire os camelôs das ruas do Hipercentro, o que será bastante difícil de se fazer, por isso a Prefeitura viu com bons olhos a iniciativa de um particular propor no local um Centro de Comércio Popular**.[181] (Grifos desta pesquisadora)
>
> Relatora: Gina Rende. O presidente MURILO VALADARES explicou que a proposta de Operação Urbana que seria apresentada só teve a anuência da PBH na última segunda-feira e que estava sendo trazida de imediato para o COMPUR por conter **proposta de instalação de shopping popular que poderá contribuir efetivamente para abrigar os camelôs que, conforme prazo estipulado pelo Código de Posturas**, deverão ser retirados das vias públicas até julho de 2004. Acrescentou que a proposta era também interessante para a cidade por estar prevista, ainda como contrapartida, a execução de melhorias viárias na Av. Raja Gabáglia, no acesso ao Bairro Buritis.[182] (Grifos desta pesquisadora)

O comércio popular nas ruas da capital se apresenta como um problema antigo para as administrações públicas. Tem implicações na vida da cidade: por afetar o comércio legal, obstruir espaços públicos, pela dimensão social relacionada ao desemprego e às demandas de segmentos profissionais, como os artesãos e ambulantes. A questão esteve dentro do COMPUR como matéria de pauta e também na disputa pelas vagas do setor popular conquistadas pela Associação Mineira de Toreros[183] e Mini Feiras Organizadas do Estado de Minas Gerais e pela Associação dos Artesãos e Produtores de Variedades de Minas Gerais. As implicações urbanas da presença de ambulantes, como a desarmonia visual dos espaços, a aglomeração de pessoas e a obstrução dos acessos, dificultando a mobilidade, foram abordadas pelos participantes das Conferências de Política Urbana realizadas na cidade.

A aprovação do Código de Posturas[184] em 2003 demandou urgência na definição de uma solução para o problema por ter sido estabelecido o prazo de 180 dias para a retirada dos camelôs

---

[181] Ata da 24ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 10/04/2003. A ata na íntegra encontra-se em anexo devido à importância do conteúdo tratado na reunião. Grifos desta pesquisadora.

[182] Ata da 83ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 25/03/2004. A ata na íntegra encontra-se em anexo devido à importância do conteúdo tratado na reunião. Grifos desta pesquisadora.

[183] A expressão "torero" é usada para se referir aos ambulantes que driblam a fiscalização para fazer comércio não regularizado.

[184] Em 1993, aprovou-se um Código de Posturas para o Município - Lei n. 8.616/03. Esse Código traduz-se como uma coletânea de temas referentes a posturas e como uma consolidação e aprimoramento da vasta legislação relacionada a tais temas. Conforme determinação contida na Lei n. 8.616/03, as posturas regulam as operações de construção, conservação, manutenção e o uso do logradouro público (BELO HORIZONTE, 2003, art. 2°, I). Regulam também as operações de construção, conservação, manutenção e o uso da propriedade pública ou privada,

das ruas do Hipercentro. A solução dada e debatida no COMPUR foi a criação do Shopping Popular Oiapoque, resultado de uma complexa articulação que envolveu a Operação Urbana acima referida. A matéria foi alvo de polêmica pelas concessões a investidores do mercado imobiliário, por associar ao instrumento Operação Urbana um outro instrumento, a Transferência do Direito de Construir, gerando alterações de coeficiente como pode ser verificado nos registros das atas. Constam das atas também os questionamentos da representação popular no Conselho e a posição do vereador Caixeta, representante da Câmara Municipal, pedindo vistas ao processo e fazendo menção à realização de audiência pública pelo Legislativo.

> O conselheiro Geraldo Vítor questionou o fato de se recorrer ao instrumento da Operação Urbana para se resolver problemas pontuais. Manifestou-se apreensivo quanto à utilização da TDC com valores muito acima do que prevê a lei e com a possibilidade de transferência da ZHIP para ZA. Considerou inadmissível transformar uma política pública em um objeto de exploração privada - a criação de um centro de comércio popular em área privada para remanejamento de camelôs. Lembrou a experiência das "Feiras Shopping", já discutida no COMPUR, onde, além do pressuposto da renúncia fiscal, o aluguel, por m², é o mais caro da cidade, superando inclusive o do BH Shopping. Pediu garantias para evitar que no futuro o cidadão que tenha alugado um espaço nesse centro de comércio popular fique à mercê dos proprietários. [...] **Maria de Lourdes Reis Gomes, representante da Associação dos Toreros de Belo Horizonte, manifestou-se preocupada com o fato de que os camelôs e toreros não terem sido chamados para a discussão; ressaltou que os módulos destinados a abrigar esse tipo de comércio têm que ser montados em locais centrais, com grande fluxo de pedestres.** No caso do centro comercial proposto, considera que, para que dê certo, deve ser feito um projeto de mudança para toda a área, que é vista com muito preconceito pelo uso que teve até agora; se isso não acontecer não haverá movimento e os camelôs e toreros voltarão para as ruas.[185] (Grifos desta pesquisadora)

> A conselheira MARIA DE LOURDES argumentou que, apesar de favorável ao shopping popular, a discussão deveria ser estendida para a categoria; disse que para o comerciante poder participar do empreendimento é necessário pagar aluguéis de R$ 300,00 a R$ 400,00 e que a categoria deseja um shopping realmente popular, onde se pagaria no máximo R$ 100,00 ao mês; sugeriu que, após um prazo de dez anos, o espaço fosse repassado aos camelôs e toreros.[186]

---

quando tais operações e uso afetarem o interesse público (BELO HORIZONTE, 2003, art. 2°, II) (GARCIA, 2008, p. 161).

[185] Ata da 24ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 10/04/2003. Grifos desta pesquisadora.

[186] Ata da 83ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 25/03/2004.

O instrumento Operação Urbana[187] é um recurso usado em ações de maior porte do poder público, normalmente envolve negociações complexas entre os poderes Executivo, Legislativo e interesses da iniciativa privada.

Ao abordar o tema, Garcia (2008) mostra que as operações urbanas avaliadas pelo COMPUR antes de serem regulamentadas em lei pela Câmara Municipal foram questionadas tecnicamente por, no geral, apresentarem indefinições sobre planos urbanísticos. E completa de forma conclusiva, afirmando que:

> [...] as operações urbanas, em Belo Horizonte, não visam a promover transformações urbanísticas em algumas áreas, com o intuito de alcançar melhorias sociais e ambientais, nem tampouco realizar obras prioritárias e relevantes para a coletividade. Voltam-se, em sua grande maioria, para imóveis específicos, promovendo alterações pontuais e de interesse restrito, desconsiderando, inclusive, a capacidade da infra-estrutura disponível na implantação de empreendimentos. Possíveis problemas decorrentes dessa desconsideração podem, no futuro, demandar novos investimentos por parte do poder público. O papel do poder público, muitas vezes, restringe-se ao de viabilizador de um negócio imobiliário (GARCIA, 2008, p. 156-157).

Independente de todos os questionamentos é importante salientar que as operações urbanas relacionadas ao comércio popular no Hipercentro foram aprovadas pelo Conselho Municipal de Política Urbana e viabilizaram intervenções da administração municipal no sentido de atender às exigências do Código de Posturas. Verifica-se que foi dado encaminhamento a um problema recorrente na rotina da cidade e apontado por diferentes segmentos da sociedade como uma questão urbana relevante no contexto geral da cidade. Além das ações propriamente ditas desenvolvidas pelo poder público, chama atenção o fato de que as demandas do comércio popular foram levadas para dentro do Conselho por entidades que ocuparam espaço nessa arena como conselheiros, uma demonstração de haver por parte dessas organizações o entendimento da capacidade do COMPUR de interferir nas decisões sobre políticas públicas.

---

[187] Leis referentes à Operações Urbanas em Belo Horizonte; "Lei n° 7.928/99 institui Operação Urbana para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS, Lei n° 8.067/00 altera Lei da Operação Urbana BHBUS – flexibilizar o processo para atrair investidores, Lei n° 8.240/01 institui Operação Urbana na área ocupada pela Casa do Conde de Santa Marinha, Lei n° 8.294/01 dispõe sobre desafetação de trecho de via e alteração da lei que trata da Operação Urbana para implantação de Estações de Integração do BHBUS – isenção de transferência de 15% no desmembramento, Lei n° 8.299/01 institui a Operação Urbana Vila Silveira – regularização de construção em cinco lotes no afastamento frontal, Lei n° 8.431/02 institui a Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes, Lei n° 8.728/03 institui a Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque – envolve Cervejaria Antártica e o *Shopping* Pátio Savassi, Lei n° 9.065/05 institui a Operação Urbana na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo, Lei n° 9.366/07 institui Operação Urbana do edifício sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais" (GARCIA, 2008, p. 206-219).

As demandas sobre reclassificação viária aparecem como um dos temas mais comuns nas pautas do COMPUR. Apresentam-se como problemática relevante para demonstrar a relação entre questões urbanas micro e macro no funcionamento da cidade, debatidas também nas Conferências e alvo de política urbana.

Embora no COMPUR as questões viárias[188] se manifestem mais em função da reclassificação estabelecida pelo uso das vias, a questão envolve um conjunto de variáreis importantes, como fluxo de trânsito, forma de ocupação, mobilidade e acessos urbanos, congestionamento de áreas da cidade, principalmente a área central, que exigem definição de políticas urbanas mais complexas.

No estudo das atas, foi selecionada uma reunião onde a matéria de pauta contemplava a apreciação de uma proposta da BHTRANS:

> Matéria: apreciação da proposta da BHTRANS para alterações e acréscimos no Anexo IV da Lei 7166/96, hierarquização viária. - Síntese da discussão: o arquiteto Tomás Ahouagi (BHTRANS) fez uma breve apresentação sobre os motivos que levaram à proposta em questão, tais como: os erros gráficos ou equívocos de análise na elaboração da Lei 7166/96; vias aprovadas em novos loteamentos e mudanças nas funções das vias dentro do sistema geral de uma região, em conseqüência do crescimento da cidade. A conselheira Maria Beatriz (SUDECAP) solicitou o adiamento da discussão para que a SUDECAP realizasse uma análise mais adequada. **A conselheira Maria Elisa (PUC/MG) alertou que mudanças de classificação viária implicam em alterações na definição de usos permitidos, de acordo com a Lei 7166/96, o que torna este ato complexo. Acrescentou, ainda, que a análise deveria ser mais abrangente, envolvendo, além da questão viária, os aspectos ambientais e de patrimônio cultural. Por isso, deveria ser promovida uma discussão mais ampla e acompanhar as mudanças gerais da Lei, junto à Conferência Municipal de Política Urbana.** O conselheiro Manoel Teixeira (IAB) concordou com a conselheira e propôs que a BHTRANS preparasse material mais objetivo, indicando o motivo de alteração de classificação de cada via, caso a caso. A conselheira Flávia Mourão (SMAU) esclareceu que o adiamento da decisão sobre a questão não pode se estender devido, sobretudo, à pressão existente por parte da população para instalação de atividades. **O conselheiro Maurity Neves (SMIC) destacou que o COMPUR deveria ampliar essa discussão a fim de elaborar uma nova concepção na definição da localização de atividades,**

[188] No Plano Diretor, o sistema viário e de transporte enfatiza a desconcentração, com vistas à fluidez do trânsito.
Art. 18 - São diretrizes do sistema viário:
I - reformular a atual estrutura viária radioconcêntrica, mediante interligações transversais que integrem os elementos estruturais do Município, por meio da complementação do sistema viário e das vias de ligação às áreas de adensamento preferencial e aos pólos de emprego;
III - reduzir o caráter da área central de principal articuladora do sistema viário;
VIII - tornar obrigatório o planejamento da integração entre o transporte coletivo e o sistema viário;
Na Lei n. 8.137/00, a revisão enfatizou cuidados com permeabilização e com a facilitação de acessos aos pedestres, o art. 18 da Lei n. 7.165 de 1996 passa a ter nova redação.
XIX - implantar áreas de travessia e de circulação de pedestres, de modo a criar faixas de percurso conforme parâmetros de acessibilidade ambiental;

> **porque as normas contidas na Lei não são eficientes e deveriam ser aperfeiçoadas**.[189] (Grifos desta pesquisadora)

O questionamento feito pelo setor técnico na apreciação da proposta apresentada demonstra que dentro do Conselho existe clareza sobre a complexidade que envolve o problema viário. Concomitantemente, a argumentação da conselheira representante da Secretaria Municipal de Atividades Urbanas evidencia como as urgências pontuais se impõem aos cuidados metódicos que devem ser tomados no planejamento, como a realização de diagnósticos e formulação de projetos para a orientação sistematizada das políticas.

Pode-se considerar a criação do VIURBS - Programa de Vias Prioritárias de Belo Horizonte, com proposta de intervenção em todo o município, que tem por objetivo reduzir o perfil radioconcêntrico de circulação da cidade, como a iniciativa mais direta da administração no sentido de formular uma política para a questão viária. O programa foi apresentado ao COMPUR na 109ª reunião[190] ordinária em 2006, sem ter havido uma interação do Conselho com as equipes do Executivo na formulação da proposta, fato que reforça a constatação do distanciamento entre o COMPUR e os órgãos especializados de governo. No entanto, o programa se fundamenta no cotidiano de aplicação da legislação e de como ela afeta a estruturação e os usos das vias, elementos de pauta do Conselho. Além disso, a política de reestruturação concebida para melhorar o desempenho viário da cidade foi apresentada e referendada no COMPUR.

Ilustram o cotidiano do COMPUR: os pedidos de mudança de zoneamento, as alterações de zoneamento, revisões de classificação de usos e a definição de tabela de medidas mitigadoras.[191] São questões que afetam a dinâmica da cidade, como nos exemplos destacados:

> Matéria: referente à solicitação de análise para mudança de zoneamento de ZAR-2 para ZAP- Bairro Floramar.
> Requerente: Evandro Lúcio de Faria
> Relator: Paulo Antônio Leite (CMBH)
> Após a leitura de seu parecer, o relator informou que a BHTrans, através de relatório técnico, manifestou, sob o ponto de vista do sistema de transporte, ser viável a alteração de zoneamento. Já para a Secretaria Municipal de Regulação Urbana - SMRU, uma possível mudança de zoneamento deste local, deve-se estudar, de forma global, a região. **O relator em sua análise concorda que as demandas de alteração de zoneamento**

[189] Ata da 42ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 20/09/2000. Grifos desta pesquisadora.
[190] Ata da 109ª Reunião Ordinária do Conselho de Política Urbana – 27/07/2006. A ata na íntegra encontra-se em anexo devido à importância do conteúdo tratado na reunião.
[191] As Medidas Mitigadoras estão associadas à concepção de mitigação de impactos ambientais, termo geralmente utilizado nos Termos de Referência para elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental (MAZZINI, Ana Luiza Dolabela de. *Dicionário educativo de temos ambientais*. [local de publicação]: [editora], [ano]).

devem ser objeto de estudo que contemple uma avaliação global de cada região. Enfatizou que não se tem notícia de proposta de alteração de zoneamento pautada em estudos globais dessas áreas. Assim, concluiu-se que neste caso e em todos os casos de alteração de zoneamento, a partir de agora, antes de serem submetidos ao COMPUR, passem por uma avaliação técnica da SMRU em que se contemple, de forma global, a região objeto de alteração de zoneamento.[192] (Grifos desta pesquisadora)

A arquiteta Maria Auxiliadora explicou que esse trabalho de revisão da classificação de usos foi desenvolvido em atendimento a algumas diretrizes da II Conferência de Política Urbana e também a uma solicitação anterior do próprio COMPUR. [...] Em seguida, listou os pressupostos assumidos pelo grupo de trabalho para revisão dos critérios de uso: **as alterações devem respeitar e reforçar a diretriz de flexibilização, tendo em vista o desenvolvimento econômico do Município e a viabilização de novas centralidades; a classificação dos usos precisa ser aprimorada, para que a aplicação do critério de localização atenda à flexibilização preconizada no Plano Diretor**.[193] (Grifos desta pesquisadora)

A vice-presidente Gina Rende colocou em apreciação a proposta relativa à Classificação de Usos, lembrando que a proposta, resultado do trabalho de uma comissão do COMPUR, já havia sido pautada para apreciação e que o conselheiro Jackson Câmara havia pedido vistas. [...] Continuação da Discussão: O conselheiro Maurício Leite comentou que a aprovação da tabela de usos é uma forma de se flexibilizar. Manifestou seu receio no sentido de que a PBH não tenha condições de manter uma fiscalização efetiva e de fazer a lei ser cumprida. Argumentou que ao flexibilizar as áreas tradicionalmente residenciais arrisca-se deixá-las expostas à instalação de uma gama muito grande de atividades. **Lembrou o projeto original do Plano Diretor que continha uma proposta de flexibilização, sem listagem de atividades, e que, na época, houve um consenso de que seria mais prudente o retorno da listagem com a classificação de atividades e o porte, no sentido de preservar a cidade, de permitir o aparelhamento de uma fiscalização, inclusive, preventiva e orientar os empreendedores para que trabalhem seus custos incorporando as medidas mitigadoras.** A vice-presidente Gina Rende informou que a Prefeitura já está reformulando os procedimentos de licenciamento e de fiscalização, estando prevista, em todas as regionais, a fiscalização preventiva, além da fiscalização rotineira. A vice-presidente Gina Rende passou para o ponto seguinte, relativo à proposta de alteração da Tabela de Medidas Mitigadoras. A assessora Maria Caldas sugeriu que todas as medidas mitigadoras fossem tratadas em um único capítulo, na própria tabela, por ser muito difícil a compreensão e aplicação da lei quando se tem que consultar três ou quatro tabelas. **Acrescentou não compreender a vantagem de tratar a questão relativa ao impacto no trânsito de forma diferenciada dos impactos ambientais e questionou a adoção do seguro de responsabilidade civil como medida obrigatória.** A vice-presidente Gina Rende explicou que, mesmo que as alterações sejam aprovadas em diversas tabelas, a Secretaria Municipal de Regulação Urbana deverá elaborar um documento consolidado para facilitar consultas e orientar sua aplicação. A conselheira Flávia Mourão lembrou que, além das atividades listadas para as quais se exige previamente a aprovação de projeto arquitetônico específico, também todas aquelas enquadradas como empreendimento de impacto, têm que comprovar o atendimento a todas as normas urbanísticas.[194] (Grifos desta pesquisadora)

---

[192] Ata da 62ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 18/07/2002. Grifos desta pesquisadora.
[193] Ata da 70ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 20/03/2003. Grifos desta pesquisadora.
[194] Ata da 27ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 25/06/2003. Grifos desta pesquisadora.

Os pareceres demonstram como o COMPUR cumpre o seu papel de interferir e monitorar a aplicação da legislação urbanística. O mais importante é verificar como solicitações de cunho pontual como as de alteração de zoneamento foram avaliadas com o devido cuidado jurídico e técnico, em consonância com a realidade dos casos. No recorte de ata selecionado, verifica-se a preocupação do Conselho em evitar que demandas isoladas fossem tratadas sem integração ao conjunto da área ou da região, sobrepondo-se às orientações das leis. É notória a preocupação dos conselheiros com o Plano Urbanístico e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, inclusive com a forma de sua aplicação. Na discussão foram questionadas as orientações de flexibilização, as medidas inibidoras de impacto e as condições de fiscalização do poder público. A atuação do COMPUR nesse âmbito demonstra seu grau de interferência na integração entre plano e gestão, assentando as bases para a adoção de políticas urbanas.

Completando a seleção de exemplos de conteúdos debatidos que rendeu questionamentos e proposições interessantes para a tomada de decisões sobre intervenções urbanas, destaca-se o projeto de recuperação da Praça da Liberdade. Na 56ª Reunião Ordinária realizada no ano de 2002, em um debate levantado no "Pinga Fogo",[195] um espaço formalizado no Conselho para as exposições livres sobre questões gerais da cidade, foi exposta a situação da Praça da Liberdade pela representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil.

> A representante do IAB/MG Jurema Rugani solicitou do Conselho informações sobre a proposta de projeto de intervenção na Praça da Liberdade. Questionou qual seria o contexto do Projeto proposto no planejamento da Cidade e como o mesmo se inseriu nas prioridades das intervenções urbanas. O conselheiro Manoel Teixeira (IAB/MG) manifestou-se contrário a este Projeto especialmente pela forma como será apresentado a este Conselho, pois o mesmo deveria ter seguido os trâmites normais. Segundo o conselheiro causou-lhe estranheza a ausência de representantes da BHtrans nas discussões. O presidente do Conselho Murilo Valadares (SCOMURBE) fez um preâmbulo em resposta às críticas do IAB, ressaltando que a administração construiu o Orçamento Participativo, criou os conselhos municipais, vem realizando as conferências municipais. O presidente lembrou que a Conferência Municipal de Política Urbana é o palco das discussões da cidade. Informou que a proposta do Projeto da Praça da Liberdade existe desde 1999, tendo sido encomendado pelo Governo do Estado de Minas Gerais. Segundo o presidente do Conselho, no final de 2001 o Governo de Estado solicitou que a PBH licitasse o projeto, por considerar esta obra importante para a cidade. Esclareceu que não é necessária a aprovação no COMPUR, a legislação não obriga, porém, é necessária a aprovação no COMAM, por ser um projeto que causará impacto, sendo necessária a elaboração do EIA/RIMA. Também o Conselho do Patrimônio há que se manifestar por ser espaço tombado. Quanto à denúncia de que a

[195] Na leitura das atas não foi encontrada explicação para a criação do espaço "Pinga Fogo" nas reuniões, nem o momento de sua adoção. Tendo por base o sentido da expressão e os temas tratados nesse espaço, pode-se concluir que este foi instituído para dar liberdade de manifestação aos conselheiros, além da pauta convencional definida pela Gerência Executiva.

> BHTrans estaria ausente do processo, enfatizou que não procede, uma vez que o próprio SICEPOT, que doou o projeto ao governo estadual, solicitou diretrizes à BHTrans. **A arquiteta Jurema (IAB/MG) declarou que o IAB reconhece que Belo Horizonte está inserida num processo democrático e que o Orçamento Participativo é importante apesar de não representar uma grande parcela do orçamento municipal. Informou que o IAB tem acompanhado a matéria referente à Praça da Liberdade pela imprensa, mas segundo a arquiteta não houve discussão do projeto em nenhuma instância.** Questionou a data que será realizada a licitação, argumentando que, se a mesma estiver prevista para abril, não haverá tempo hábil para os debates relacionados ao processo de licenciamento. [...] **O conselheiro Antônio Carlos (SCOMGER-CS) enfatizou que não é apropriado simplificar a discussão de prioridades; pois é uma discussão complexa, o importante é que a Cidade está sendo debatida. Frisou que é interessante imaginar todos os espaços integrados em Belo Horizonte; extrair do momento o que há de positivo; discutir a Cidade.** A conselheira **Maria Elisa Baptista (PUC/MG)** concordou que o mérito desse projeto é que a Cidade está sendo debatida, entretanto julga temerário licitar a obra, sem ter esgotado a discussão e o processo de licenciamento. Na opinião da conselheira o projeto proposto geraria mais possibilidade de degradar do que de qualificar a Praça. **Ressaltou que não se deve desqualificar os urbanistas; que a discussão deveria ser de princípios e conceitos e não partir de um projeto já pronto; argumentando que, por ser o dinheiro público, a Cidade deveria ser consultada. O presidente do Conselho alertou que a discussão estaria sendo mais política do que urbanística, o que gera um desconforto.** Informou que muitos projetos são doados à Prefeitura; e que a PBH não poderia manter uma postura estática. O conselheiro Manoel Teixeira (IAB/MG) concorda com alguns pontos da proposta, mas ressalta que a Prefeitura ao ter aceitado o projeto pronto, sem uma discussão prévia, demonstra uma atitude subserviente ao governo estadual, o que no em seu entendimento não poderia ocorrer, pois a discussão é que deveria ter desencadeado todo o processo.[196] (Grifos desta pesquisadora)

As discussões em torno do projeto da Praça da Liberdade expõem a insatisfação de membros do COMPUR sobre encaminhamentos feitos pela administração sem o amadurecimento devido no Conselho, ao mesmo tempo em que demonstra a importância dessa esfera como espaço dialógico de publicização das diferentes concepções de cidade expostas nos discursos e nas propostas de ações. Esses momentos de confronto mais diretos entre setores civis e as representações de governo desencadearam importantes mobilizações internas no COMPUR, no sentido de levar os conselheiros a uma reflexão sobre o papel do Conselho e principalmente sobre o planejamento urbano em Belo Horizonte. Resgatando os conteúdos das reuniões desse período, verificou-se que o debate sobre a Praça da Liberdade feito na 56ª Reunião Ordinária resultou em uma reunião extraordinária para a tomada de decisões sobre o tema, inclusive sobre as medidas de proteção patrimonial necessárias. Mas, o resultado mais relevante do debate foi o estímulo dado ao aprofundamento das discussões conceituais e políticas sobre o planejamento urbano na cidade, discussões feitas na 58ª Reunião Ordinária e analisadas anteriormente neste capítulo.

[196] Ata da 56ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 17/01/2002. Grifos desta pesquisadora.

Nas atas, a partir do ano de 2003, as demandas mais específicas são tratadas separadamente das questões consideradas mais amplas, estabelecendo-se um espaço de discussão denominado “Apresentação e debate de temas afetos a política urbana”. Essa sistemática de trabalho sugere haver entendimento interno no Conselho acerca das dimensões diferenciadas das matérias e da importância de se dedicar parte do tempo das reuniões para as políticas urbanas propriamente ditas. Entende-se desse comportamento que a compreensão dos setores civis e do governo, em especial, prende-se à ideia de políticas urbanas vistas como ações macro separadas das questões pontuais.

De fato, existe uma rotina do Conselho Municipal de Política Urbana voltada para solicitações pulverizadas e de urgências pontuais, avaliadas em consonância com a lei. Mas, na análise da rotina do Conselho, verificaram-se também manifestações e argumentações dos conselheiros preocupados em inserir e até mesmo articular as demandas pontuais com as características regionais e projeções de caráter estrutural que abarcam o funcionamento da cidade. Pode-se concluir que, na prática, as minúcias, detalhes e especificidades avaliadas na agenda do Conselho interferem no planejamento e nas políticas urbanas. Os pareceres e as recomendações expostos nas atas demonstram que, em várias situações, os conselheiros preservaram as diretrizes legais nos encaminhamentos, questionaram as imposições do Poder Executivo e buscaram estabelecer algum tipo de sintonia entre o micro e o macro.

Para exemplificar o sistema aplicado de “Apresentação e debate de temas afetos a política urbana”, foram retirados das atas assuntos expostos pela presidência do Conselho, na tentativa de demonstrar como o COMPUR passou a lidar com os projetos de maior porte desenvolvidos na cidade.

> Projeto de regularização de parcelamento do solo e de edificações. A assessora da SCOMURBE, MARIA CALDAS, apresentou o contexto da proposta da Lei de regularização, em tramitação na Câmara Municipal, salientando que, por um lado, houve revisão e simplificação da Lei do Plano Diretor, da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, do Código de Posturas e de Obras e, por outro lado, há, historicamente, grande irregularidade na cidade. Esclareceu que o Executivo propôs um projeto, que busca atingir todo tipo de edificação, criando um procedimento diferenciado para a regularização denominada social. Fez a leitura do conceito geral, destacando o objetivo de universalização dos direitos sociais, como a legalidade da propriedade.[197]
>
> O engenheiro Ricardo Aroeira informou que a apresentação seria sobre a atualização do Plano Municipal de Saneamento 2004/2007 e que está prevista, para o próximo ano, a Conferência Municipal de Saneamento. [...] O Plano Municipal de Saneamento é um

[197] Ata da 85ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 20/05/2004.

> instrumento quadrienal, que é atualizado a cada dois anos e está sendo atualizado em 2006.[198]
>
> A conselheira Maria Caldas fez a apresentação da proposta de alteração das regulamentações feitas na Lei nº 8.616/03, capítulo Engenhos de Publicidade na Propriedade. Esclareceu que este assunto foi pautado considerando as diversas discussões ocorridas no COMPUR e deixou claro que o novo Projeto de Lei encaminhado à Câmara foi bem mais restritivo do que o que foi discutido no Conselho. Desta forma, foi trazido para conhecimento do Conselho o projeto de lei que atualmente tramita na Câmara Municipal.[199]

Os temas associados às políticas urbanas são, via de regra, apresentados aos conselheiros quase a título de informes. Deve-se reconhecer, no entanto, que essa unilateralidade sempre foi de alguma forma quebrada por comentários, críticas, debates e questionamentos da ausência do COMPUR nas definições sobre políticas ou intervenções urbanas. Em alguns casos, a exemplo dos engenhos de publicidade, inclusive, houve clara interferência do Conselho no formato final das regulamentações feitas na lei.

Diante de todas as abordagens expostas sobre as atribuições e o papel do COMPUR, o controle exercido pelo Poder Executivo, os níveis de diálogo estabelecidos com os órgãos de governo e a capacidade de interferir nas políticas públicas, cabe levantar a questão sobre o grau de eficácia do Conselho ou dos debates desenvolvidos no seu interior para as tomadas de decisão no âmbito do planejamento urbano e da gestão do Município.

O desempenho do COMPUR apresentou variações de acordo com os momentos de maior e menor articulação interna e dele com as estruturas de governo, afetado pelos contextos políticos, como foi exposto anteriormente. Cabe salientar da análise feita de toda a trajetória investigada que as apreciações, as recomendações e os pareceres feitos pelo Conselho têm ressonância nas decisões do Poder Executivo e nas aprovações do Poder Legislativo. Chamou atenção e ajuda a responder sobre a questão da eficácia, a adoção do sistema de Grupos de Trabalho compostos pelos conselheiros, responsáveis por avaliar temas e apresentar respostas para questões relevantes da pauta. A formação dos Grupos de Trabalho mostra o uso de um recurso que estimula a articulação entre os participantes e é tecnicamente eficaz por demandar aprofundamento de estudos para a formulação de pareceres, envolvendo, de acordo com a complexidade, o apoio de órgãos especializados do governo. A fórmula foi aplicada na abordagem de vários temas como: revisão de classificação de usos, a instalação das “feiras shop”,

[198] Ata da 114ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 21/12/2006.
[199] Ata da 122ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 23/08/2007.

procedimentos de governo nas ZEIS, indicações sobre o papel do COMPUR. Os estudos aprofundados contemplaram as apreciações das Operações Urbanas,[200] ilustrativas da interseção entre o Conselho, os poderes de Estado e segmentos da sociedade, em especial os ligados ao mercado imobiliário, tema muitas vezes polêmico em função dos interesses e dos impactos gerados na cidade.

Aspecto importante também, que se apresentou como questão recorrente nas atas e demonstra o entendimento dos conselheiros sobre o significado do planejamento urbano em Belo Horizonte em uma perspectiva descentralizada, foi o debate em torno da elaboração dos Planos Diretores Regionais. O tema sempre retornava à pauta nas discussões sobre o Plano de Venda Nova. Embora não tenha frutificado em ações concretas dos governos, pois as administrações não deram encaminhamento à questão, a posição do COMPUR foi marcante em defesa do planejamento democrático e descentralizado.

Finalizando, foram retiradas das atas situações que reforçam a existência no Conselho Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte de um engajamento com propósitos maiores, vinculados à ideia de desenvolvimento urbano em consonância com os princípios estabelecidos na Lei Federal. A aprovação do Estatuto da Cidade esteve presente na pauta do Conselho, os instrumentos urbanísticos previstos na Lei Federal n. 10.225 de 2001 foram apresentados e debatidos.

> Matéria: Estatuto da Cidade: Selma Mata Machado de Alkmim Bredt
> Síntese da apresentação: a advogada Selma Bredt (SMRU) expôs sobre o Estatuto da Cidade (Lei 10.225 de 10.07.2001), sancionado em 11/07/2001, discorrendo sobre as diretrizes gerais constantes da Lei, que estabelecem normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade nas cidades em prol do bem coletivo, da segurança, do bem estar dos munícipes e do equilíbrio ambiental sustentável. Esclareceu que o Estatuto enumera instrumentos que, dentre outros, poderão ser usados para garantir a aplicação da política urbana do Município, além de regulamentar o § 4º do artigo 182 da Constituição Federal. A advogada teceu considerações sobre a aplicabilidade dos instrumentos de política urbana previstos, esclarecendo que alguns instrumentos necessitam de lei específica. Salientou o papel que o Plano Diretor assume na cidade, cabendo a ele definir a função social da cidade, da propriedade e de prever as áreas onde os instrumentos aprovados pela Lei poderão ser aplicados.[201]

[200] Constam nas atas avaliações das Operações Urbanas: Oiapoque, Avenida Antônio Carlos, implantação de estações de integração do BHBUS, Casa do Conde de Santa Marinha, Sociedade São Vicente de Paulo / Fundação Furtado de Menezes / Barreiro, em área no Bonsucesso, Estação Pampulha, Área do Capitão Eduardo, Antiga Cervejaria Antártica, Viação Carmo Sion, Av. Raja Gabáglia e o Hipercentro, Parque Linear Boulevard Andradas.
[201] Ata da 21ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 01/08/2001.

> A arquiteta Jupira Mendonça (consultora da SMRU) apresentou as propostas relativas aos Instrumentos Urbanísticos: parcelamento e edificações compulsórios, utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga do direito de construir e de uso, transferência do direito de construir e operação urbana.[202]

Os resultados desse engajamento foram verificados na organização das Conferências de Política Urbana, bem como nas propostas de revisão das leis delas decorrentes, na apreciação das matérias estabelecidas nas pautas do COMPUR concretizadas nos pareceres e recomendações elaborados pelo Conselho.

A cidade está sempre em disputa. Na visão de Lefebvre, "a existência urbana se confunde com a existência política" (LEFEBVRE, 2001, p. 49), como foi demonstrado pelo percurso feito nos registros de treze anos de atuação do Conselho Municipal de Política Urbana. Avaliando pelo lado do governo, o estudo do COMPUR mostra que se consolidou em Belo Horizonte uma prática das administrações de, no mínimo, argumentarem com os setores civis sobre as políticas públicas. O comentário de Maria Caldas evidencia essa interpretação:

> Os conselhos têm um papel superimportante porque se tem uma coisa que representa um espaço que a sociedade conquistou no governo: são os Conselhos. O governo escuta porque tem uma tradição, "o Conselho falou" tem ressonância. Pode até disputar dentro dele, mas isso já demonstra as vezes que a gente tem de chamar os nossos representantes no Conselho e pedir pra ir e articular, e o próprio modo de a gente se articular para participar do Conselho é um sinal de como o Conselho é importante, respeitado pelo poder público. (Entrevista: Maria Fernandes Caldas – Representante: Governo)

Deve-se considerar que a conselheira representa o olhar técnico, portanto, poderia suscitar dúvidas pela posição que ocupa como parte do governo, mas a análise da trajetória do Conselho Municipal de Política Urbana e o cruzamento das falas de representantes dos setores e dados produzidos em pesquisa de campo[203] mostram que os atores participantes do processo reconhecem o esforço de construção de espaços democráticos em Belo Horizonte e o COMPUR representa parte desse esforço onde atuam o Estado e a sociedade civil.

---

[202] Ata da 26ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 12/06/2003.

[203] Na pesquisa de campo realizada com delegados do setor popular participantes da 2ª Conferência de Política Urbana, constam: a avaliação positiva superior a 86% das três últimas administrações sobre a abertura à participação da sociedade civil nas políticas públicas, os delegados acreditam que há interferência da participação nas decisões de governo, os espaços de participação foram classificados em primeiro lugar como resultado da participação popular e há reconhecimento dos avanços desenvolvidos em Belo Horizonte nesse âmbito.

4.4 Deliberação e legitimidade: o reconhecimento do COMPUR

O tema deliberação sempre consta como ponto relevante no estudo dos Conselhos, por se tratar de esferas públicas compartilhadas pelo Estado e pela sociedade civil onde são tomadas decisões sobre políticas públicas. Na pesquisa sobre o COMPUR, uma das perguntas feitas foi se a função predominantemente consultiva do COMPUR o fragiliza como esfera de participação. Acredita-se que a posição consultiva favorece a existência e aceitação do Conselho como instância de planejamento participativo, em função dele não ameaçar as funções do Legislativo e, ao mesmo tempo, permitir ao Executivo situar-se com mais mobilidade na condução dos processos que nele tramitam.

O Regimento Interno do COMPUR determina que o Conselho se manifestará por meio de deliberação nas hipóteses de casos omissos relativos ao Plano Diretor à Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, em recursos relativos a processos administrativos decorrentes da aplicação dessas leis. Sua atuação é majoritariamente consultiva, emitindo pareceres sobre assuntos submetidos à sua consideração, ou quando for necessária sua apreciação em alguma matéria por força das leis.

Os outros Conselhos que atuam no campo das políticas urbanas[204] são deliberativos. A condição predominantemente consultiva do COMPUR tem gerado questionamentos entre seus participantes e entre os pesquisadores que o investigam, questão relevante se for levado em conta o fato de que dentre esses Conselhos afins, o COMPUR é o Conselho de Política Urbana do Município, portanto, o que tem como foco o planejamento e as políticas urbanas no seu conjunto.

Nas entrevistas, os conselheiros fazem observações sobre o caráter não deliberativo do Conselho:

> Porque a Câmara nem cogita isso, a função deliberativa do COMPUR. Ela acabou de vetar um artigo do Código de Obras que a gente acabou de aprovar, o Código de Obras novo que falava assim: “Os casos omissos e as interpretações serão feitas pelo COMPUR!” Eles vetaram! Entendeu? É uma disputa atrasada entre democracia representativa e democracia participativa. Atrasada porque a Câmara, o Legislativo têm que se apropriar dos processos da democracia participativa. Porque é do cotidiano da cidade. A toda hora tem uma coisa na lei que você fala: “Eu posso interpretar assim ou

[204] Os Conselhos que atuam diretamente nas políticas urbanas em Belo Horizonte são o de Patrimônio Histórico, Meio Ambiente, Habitação, Saneamento e de Política Urbana.

> assado.” O Conselho vai lá dar a sua opinião ou vamos esperar quatro anos? [...] **Eu acho o Conselho, para que seja um Conselho importante e atuante, tem que ter poder de deliberação. Conselho que só aconselha, que só sugere, é vazio do ponto de vista propositivo.** Os conselheiros até vão, mas são muito pouco pró-ativos, normalmente discutem com a Prefeitura, aceitam as orientações da Prefeitura ou então defendem alguma coisa da categoria que representam. (Entrevista: Maria Fernandes Caldas – Representante: Governo. Grifos desta pesquisadora)

> **O COMPUR não tem um caráter deliberativo muito forte, é muito mais consultivo que deliberativo, então ele depende muito do desejo do poder público para continuar ou não.** Já outros, eu acho que não tem jeito de acabar, por exemplo: o Conselho do Meio Ambiente! A política ambiental federal exige que hoje tenha os Conselhos de Meio Ambiente. O Conselho do Patrimônio eu também duvido que acabe, mas pode perder força, eu acho. O Meio Ambiente eu acho mais difícil, porque tem uma legislação ambiental muito mais forte. O COMPUR, eu acho que pode perder muito! (Entrevista: Maria Cristina Fonseca Magalhães – Representante: Governo. Grifos desta pesquisadora)

> **Eu acho na realidade o COMPUR um conselho... talvez na minha ótica seja o Conselho mais importante da cidade. Eu sempre falo dentro do COMPUR, já falei o seguinte: acho que ele tinha que ser um pouco mais deliberativo, ele tinha que ter autonomia até mais do que tem hoje ou que talvez tenha e não exerça esse direito.** Então, muitas coisas que poderiam ser definidas, lá dentro do COMPUR mesmo, são revertidas pra tornar a parecer em outros Conselhos. Então não acho que talvez houvesse essa necessidade. (Entrevista: Jackson Câmara – Representante: Setor Empresarial. Grifos desta pesquisadora)

As interpretações dos conselheiros, embora abordem a deliberação por ângulos diferentes, convergem para a ideia de que o caráter deliberativo fortaleceria o COMPUR.

Independente das limitações do COMPUR como instância de deliberação, constata-se a legitimidade do Conselho. Representam sinais do seu reconhecimento: a disputa pelas vagas, a frequência das reuniões, a valorização dos pareceres e recomendações, a realização das Conferências de Política Urbana, a manutenção de uma secretaria executiva e a aceitação do formato institucional formalizado pelo Plano Diretor.

As observações do conselheiro representante do mercado imobiliário mostram como o setor empresarial resguarda seu espaço no Conselho:

> O que acontece é o seguinte: mais atrás, há uns seis anos atrás, eu acho que as pessoas não davam tanta importância a esses conselhos. Então o SINDUSCON sempre teve uma cadeira dentro do COMPUR pelo setor empresarial, considerando as cadeiras que ele tem lá dentro. E à medida que tem passado o tempo, hoje as pessoas estão realmente querendo participar mais disso. Então estamos tendo que tomar um pouco mais de cuidado para evitar perder uma cadeira, o que no passado não havia essa preocupação, a cadeira estava lá praticamente como cativa. **Então hoje tem mais setores querendo participar do COMPUR e aí a gente tem que ter um cuidado maior para evitar perder uma cadeira. Não é só pelo setor. A gente também acha que é importante para a cidade que o setor empresarial do ramo da construção civil, que está**

> **diretamente relacionado com o crescimento, com uma serie de coisas que a cidade envolve, ele não pode perder uma cadeira de opinião dentro de um conselho que é da cidade, um Conselho de Política Urbana da cidade.** Como é que não vai ter uma cadeira de quem constrói na cidade? Então a gente teve esse cuidado. Claro, a gente vai conseguindo manter essa cadeira. Há um tempinho atrás, se bobeasse poderia até não perder a cadeira, mas poderia perder o seu titular da cadeira, e passaríamos à posição de suplente, e o SINDUSCON tem que ser um titular. (Entrevista: Jackson Câmara – Representante: Setor Empresarial. Grifos desta pesquisadora.)

Interpretando a aceitação do formato institucional estabelecido e mantido desde 1996, percebe-se que existe um compromisso tácito dos setores representados com a manutenção da estrutura proposta para o COMPUR. Algumas tentativas foram feitas no sentido de reformular o formato do Conselho, todas infrutíferas, permanecendo a composição e as funções formalizadas em 1996 pelo Plano Diretor. Dos resultados da II Conferência de Política Urbana surgiu a proposta de substituir o COMPUR por um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, porém, nesse novo formato o Executivo continuaria numericamente favorecido. A criação do CONDUR não foi levada adiante porque as decisões dessa Conferência não resultaram em revisão da lei. Avalia-se como sintomático, no entanto, o fato de na III Conferência recentemente realizada o Executivo não sustentar a proposta de criação do CONDUR, da mesma forma que não foi sugerida alteração na estrutura do Conselho Municipal de Política Urbana. Nesse evento, o Grupo de Trabalho Instrumentos de Política Urbana,[205] incumbido de discutir a gestão participativa, propôs, por iniciativa de representações do setor popular, mudanças na formatação do COMPUR com vistas a promover a articulação entre os conselhos voltados para as questões urbanas. A proposta não foi incorporada ao Projeto de Lei elaborado pelo Poder Executivo.

Pode-se concluir que as tentativas de reformatação do COMPUR associadas à ideia de integração dos conselhos demonstram a importância dada a essas esferas públicas e que, portanto, há o entendimento por parte das lideranças dos setores da sociedade sobre o significado da participação como meio de interferir nas tomadas de decisão sobre a cidade. Contudo, o desenho institucional do COMPUR não foi alterado, pois não há interesse claro do poder público em

---

[205] III Conferência Municipal de Política Urbana - Grupo 1 – Instrumentos de Política Urbana:
Proposta 32: Sistema de Gestão Urbana Participativa
Encaminhar projeto de Lei ao Legislativo Municipal de alteração da estrutura dos conselhos urbanos, adequando a sua composição aos parâmetros aprovados na Segunda Conferência Nacional das Cidades, ou seja: 40% poder público e 60% sociedade civil por segmento. Constituir um fórum inter-conselhos e uma secretaria executiva para articular as temáticas: habitação, saneamento, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, políticas urbanas, desenvolvimento econômico. Dar visibilidade e publicizar o processo de eleição dos membros dos conselhos. Constituir o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e eleger um conselho gestor composto em conformidade com a composição dos conselhos.

promover essa mudança e a sociedade civil, por sua vez, não se apresenta coesa e fortalecida em torno da proposta de alterar o formato ou dar ao Conselho maior capacidade de deliberação.

CAPÍTULO 5

AS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICA URBANA COMO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

O Plano Diretor de Belo Horizonte não só resguarda a participação popular na gestão urbana como a coloca como uma diretriz fundamental a ser adotada na gestão e no planejamento por meio do Conselho Municipal de Política Urbana e das Conferências Municipais de Política Urbana. "Art. 77 - Para a implementação de programas urbanísticos de políticas setoriais, devem ser criados mecanismos que permitam a participação dos agentes envolvidos em todas as fases do processo, desde a elaboração até a implantação e a gestão dos projetos a serem aprovados."[206]

As Conferências de Política Urbana, de acordo com a lei, devem ser realizadas quadrienalmente, coincidindo com o período de cada gestão administrativa da Prefeitura Municipal, tendo sido instituídas para ampliar a participação social de caráter político nos processos de planejamento e gestão das políticas urbanas.

> Art. 82 - A Conferência Municipal de Política Urbana tem os seguintes objetivos:
> I - avaliar a condução e os impactos da implementação das normas contidas nesta Lei e na de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo;
> II - sugerir alteração, a ser aprovada por lei, das diretrizes estabelecidas nesta Lei e na de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo;
> III - sugerir alteração no cronograma de investimentos prioritários em obras.
> § 1º - A Conferência Municipal de Política Urbana deve ser amplamente convocada e dela poderão participar, debatendo e votando, representantes do Executivo, de órgãos técnicos, da Câmara Municipal e de entidades culturais, comunitárias, religiosas, empresariais e sociais.
> § 2º - A Conferência Municipal de Política Urbana é realizada no primeiro ano de gestão do Executivo.[207]

Ao analisar as Conferências como esferas de participação político-decisória, busca-se avaliar o significado dessas experiências para o planejamento participativo em Belo Horizonte. Partiu-se da hipótese de que elas representam um importante diferencial político do planejamento participativo da cidade, devido à mobilização social que geram e por se transformarem em um

[206] Plano Diretor - Lei n. 7.165/96.
[207] Plano Diretor - Lei n. 7.165/96.

grande fórum que discute a cidade na sua totalidade, representando um valioso instrumento de legitimação do COMPUR e dos governos comprometidos com a gestão participativa.

Pergunta-se também na pesquisa se o COMPUR e as Conferências garantem uma posição determinante da sociedade civil nas decisões e no controle das ações do poder público em relação às políticas urbanas. Os estudos empíricos desenvolvidos nesse trabalho demonstraram que ambas as esferas públicas favorecem o aprendizado político das representações civis e dos atores do Estado que delas participam. Constatou-se, porém, que a capacidade decisória das Conferências normalmente esbarra na prevalência das determinações técnicas e de caráter político devido a acordos estabelecidos no âmbito do poder público. Também desfavorecem a ampliação da força política das Conferências: as limitações do Conselho de Política Urbana na tramitação e aprovação dos resultados aprovados para revisão das leis, além do fato de o Conselho e as Conferências serem pouco eficazes na aplicação dos mecanismos de controle social.

As Conferências são realizadas por intermédio do COMPUR, que cumpre a função de acioná-las oficialmente, de supervisioná-las e de organizar seus resultados para a formatação da lei pelo Poder Executivo e aprovação do Legislativo. Cabe ao governo coordenar tecnicamente o evento bem como elaborar e apresentar formalmente ao Legislativo o projeto de lei composto pelas decisões aprovadas para a revisão das leis. Os órgãos da Prefeitura coordenadores são aqueles ao qual o Conselho de Política Urbana está ligado, sofrendo alterações de acordo com as Reformas Administrativas implementadas. Os vínculos do COMPUR em ordem histórica foram: a Secretaria Municipal de Planejamento, a Secretaria Municipal de Política Urbana e Ambiental e, por fim, a Secretaria Municipal de Política Urbana. Na pesquisa de campo, verificou-se que os delegados identificam a realização das Conferências com a Secretaria Municipal de Política Urbana. Dos 47 entrevistados, 46 deles afirmaram saber sobre a organização do evento e apenas um não soube responder. Dentre os órgãos citados, é possível perceber a predominância da Secretaria Municipal de Política Urbana (43,5%), seguida das demais secretarias do município: Saúde, Educação e Assistência Social” (23,9%). A URBEL e outros órgãos obtiveram (8,7%) das respostas cada um. O Conselho Municipal de Política Urbana foi citado por (6,3%) dos

entrevistados e as "regionais" da Prefeitura de Belo Horizonte e a "Administração Municipal", foram citadas por (4,3%), cada uma.[208]

Os dados mostram que as lideranças sociais compreendem a posição da administração municipal na realização do evento, fato que favoreceria a atuação das organizações sociais no acompanhamento dos resultados aprovados.

As Conferências cumprem um papel importante de dar visibilidade ao COMPUR, colocando-o em contato mais próximo com a sociedade que, por meio delas, tem condições de atuar nos processos de planejamento da cidade. No próprio Conselho, há o entendimento desse significado das Conferências, como demonstra a abordagem dessa questão feita na 7ª reunião ordinária abaixo transcrita:

> Maurício Leite (CMI) esclareceu que a Conferência deve atender a um duplo objetivo: 1º) sua realização é um item previsto em lei; 2º) há a necessidade de o Conselho expor-se à sociedade, estreitando relações com o Poder Legislativo, com o próprio Poder Executivo e com a sociedade como um todo.[209]

Nos depoimentos de um conselheiro e de uma delegada participantes da III Conferência, ambos representantes do setor popular, as duas lideranças reforçam essa ideia do papel publicizador dessa esfera participativa.

> **Eu conheci melhor o COMPUR por ocasião da II Conferência Municipal de Política Urbana em 2002.** Essa Conferência durou nove meses e nós tivemos no setor popular uma ação espetacular. Foi quando os setores da sociedade civil, integrantes de todas as regionais e as associações, etc. participaram, apresentaram propostas. **Desde o inicio da administração de Patrus Ananías, quando então iniciou em Belo Horizonte um processo mais aberto de participação popular, orçamento participativo, conselhos**, o setor popular não tinha tido até então uma participação tão marcante, contestando muito propostas oriundas do setor empresarial, sobretudo na questão imobiliária e de construção pesada, setor que também participava. (Entrevista: Raimundo Machado Filho – Representante: Setor Popular. Grifos desta pesquisadora)
>
> **De fato, o popular desconhece porque é um Conselho que não tem muita visibilidade.** Aliás, não tem nenhuma visibilidade, não tem. O processo de eleição, de composição dele não é divulgado. Tudo que é divulgado o setor popular concorre, concorre mesmo! Quando abriu e deu visibilidade. Procê ver, abriu agora e 20 entidades se inscreveram, não se inscreveram mais porque não tinha jeito... 20 entidades se inscreveram e não compareceram aqui. Porque 20 entidades se inscreveram. A gente

[208] Análises do Survey realizado entre os delegados da II Conferência de Política Urbana em Belo Horizonte - MG. O universo da pesquisa referiu-se aos delegados representantes dos setores populares da sociedade civil organizada e aplicada durante o mês de janeiro de 2009.

[209] Ata da 7ª Reunião Ordinária do Conselho de Política Urbana – 11/09/1997. Essa ata não se encontra disponibilizada em meio digital, tendo sido reproduzida do primeiro livro de atas do COMPUR.

> podia ter inscrito muito mais entidades, mas a gente tava na articulação. O setor popular tava na articulação das propostas, dessa costura, do que aprova, o que que não aprova, o que é legal, o que não é legal. A gente tava tentando fazer essa compreensão entre nós. Então a gente não preocupou muito com a articulação das entidades pra se cadastrar pra participar do processo eleitoral. Porque se fosse só isso, tinha muito mais entidade inscrita. **Então essa é a Conferência que deu visibilidade pro processo de composição do COMPUR**. (Entrevista: Ednéia Aparecida de Souza – Representante: Setor Popular. Grifos desta pesquisadora)

A afirmação do conselheiro é clara sobre a Conferência ter proporcionado a ele o entendimento do que é o Conselho de Política Urbana. Ao mesmo tempo, mostra que, ao participar desse foro, pôde conhecer a legislação e experimentar um aprendizado político. A delegada que esteve presente nas três Conferências realizadas em Belo Horizonte mostra que a questão da publicização do Conselho de Política Urbana vem acontecendo desde a 1ª Conferência. Os dois depoimentos demonstram o caráter educativo da participação política, tanto pela participação na revisão da legislação urbana, como no exercício da articulação política necessária à participação em ambas as esferas, Conferência e Conselho. Fica claro também, pelos depoimentos dos representantes do setor popular comparados aos dos outros setores, que as lideranças comunitárias reconhecem mais explicitamente o papel publicizador e educativo das Conferências, talvez pelo fato de as lideranças populares se mostrarem mais abertas ao aprendizado via participação política, sendo o segmento que menos dispõe de recursos para se formar e se informar por outras vias. É o setor que menos domina os conteúdos técnico e jurídico próprios dos dois foros, manifestando-se mais abertamente sobre suas limitações e sua disposição para se educar pela práxis.

A referência feita por Raimundo Machado sobre a capacitação ocorrida na II Conferência que subsidiou uma participação mais qualificada do setor popular no evento foi comprovada na pesquisa de campo, em que 33% dos entrevistados afirmaram ter tomado conhecimento sobre a legislação urbana por meio das Conferências.

Foram realizadas três Conferências Municipais de Política Urbana em Belo Horizonte, cada uma delas teve duração diferente de acordo com a metodologia de trabalho adotada, e na primeira tiveram direito de voto os poderes Executivo e Legislativo. Decidiu-se no COMPUR, para os dois eventos subsequentes, pelo direito de voto apenas aos setores civis. Percebe-se que, no momento de realização desses fóruns, a mobilização da sociedade gerou entusiasmo e disposição política externados nas discussões do COMPUR e nos discursos registrados nos anais dos eventos.

> A Conferência Municipal de Política Urbana como parte integrante da construção de uma "Agenda Urbana" para Belo Horizonte, articulando e compatibilizando a sua realização com os outros processos relevantes de planejamento e gestão urbana existentes no âmbito municipal, como por exemplo a elaboração dos planos regionais, as conferências setoriais urbanas e a Conferência da Cidade.[210]

> Na reunião do GT Papel do COMPUR, foi sugerido que, para a próxima Conferência, seja formado um fórum permanente para realizar um trabalho de conscientização dos diversos setores e acolher as várias sugestões através de seus órgãos representativos, sendo também divulgados de forma mais ampla o Plano Diretor, a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e a própria Conferência.[211]

Nos anais da II Conferência de Política Urbana, foi feita alusão ao fato de as Conferências representarem parte de uma estratégia de estruturação de um sistema de monitoramento do desenvolvimento urbano, garantido pela gestão democrático-participativa. Consta no texto dos Anais: "A idéia que norteou a organização dessa última Conferência é a de incorporá-la de modo mais efetivo ao processo de planejamento da cidade, até mesmo por sua importância como lugar de possibilidade de diálogo entre os produtores do espaço urbano."[212]

As intenções de profissionais do governo, conselheiros, delegados e cidadãos comuns de fortalecimento político desse espaço participativo foram dificultadas na prática pela dispersão das forças sociais, que normalmente ocorre ao final das Conferências.

A comprovação de que o controle social, ou seja, o acompanhamento dos processos de planejamento e das políticas urbanas avançou em passos vagarosos é a não transformação dos resultados da II Conferência em lei. A tramitação dos projetos de lei não gerou mobilização dos setores no sentido de um acompanhamento ou de pressão social em prol da aprovação das deliberações feitas via participação, situação ilustrada pelo depoimento da representante do setor popular no COMPUR.

> E eu não tinha conhecimento e agora, se você não tivesse me feito essa pergunta,eu nunca tinha pensado nisso. Só de estar lá dentro, não dá para eu te falar o sentimento, a hora que você está lá, que você leva uma proposta, leva para a votação, você ajuda na relatoria, que eu ajudei, eu fui relatora em alguns momentos, a hora que você está lendo aquele negócio e sabe que você já disputou aquilo, então você já consolidou e tem um relatório final, para o setor popular tem uma conquista, pois já foi ouvido pelo poder público. É tão rico que... (Entrevista: Mércia Inês Pereira do Nascimento – Representante: Setor Popular)

---

[210] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, 2002, p. 17.
[211] Ata da 41ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 16/08/2000.
[212] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, 2002, p. 17.

A frase não concluída da conselheira sugere um envolvimento tão orgânico de alguns participantes que parece se bastar, ou seja, existem avanços inquestionáveis em termos de aprendizado na aplicação das experiências participativas no planejamento urbano, via Conselho de Política Urbana e realização das Conferências. Mas análises demonstram haver também limitações e, principalmente, falhas nas formas de acompanhamento, de aplicação de mecanismos de controle social, práticas importantes para a consolidação dos direitos e para a maturação da participação política.

5.1 O desafio da I Conferência (1999): uma revisão comedida das leis

O desenvolvimento dos trabalhos

A iniciativa de realizar a I Conferência Municipal de Política Urbana partiu do COMPUR, que atuou em todas as fases do evento por meio de uma Comissão Executiva que tinha como função coordenar os trabalhos desenvolvidos pela Secretaria de Planejamento. Como se tratava de uma experiência nova e a aprovação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo eram recentes, optou-se por uma revisão mais cautelosa, voltada mais para avaliação e ajustes, como consta dos Anais, situação comentada pelo conselheiro Manoel Teixeira Junior, representante do setor técnico.

> Bom, em relação às Conferências, dentro da lógica do Plano Diretor elas são o momento que a sociedade discute as questões mais macro, e aí é o momento que o setor popular tem condição de colocar de forma mais efetiva as suas demandas. Eu acho que a primeira Conferência, ela foi extremamente rica, exatamente porque era uma primeira experiência. Houve uma participação intensa, mas o que se percebeu foi que os momentos que antecederam a Conferência foram muito rápidos, eles não tiveram condição de gerar uma discussão mais aprofundada sobre a cidade, que desembocasse em demandas mais claras de diversos setores para a Conferência. **Além disso, uma questão que de certa maneira esvaziou um pouco a I Conferência foi que houve um acordo para que as questões do zoneamento e de parâmetros urbanísticos não fossem discutidas, especialmente a questão do zoneamento, alguns parâmetros foram discutidos. Mas os parâmetros urbanísticos ligados ao zoneamento, eles não entraram em discussão. Então, não podia mudar o zoneamento da cidade, não podia mudar o coeficiente de aproveitamento desses parâmetros das diversas zonas, com o argumento correto de que o Plano Diretor era muito recente e não dava pra**

> **avaliar a pertinência, ou não, desse zoneamento.** Isso acabou esvaziando um pouco o conteúdo da I Conferência. Ela teve uma participação muito grande, mas as questões que se discutiam, elas na verdade não tinham um grande peso, eram um pouco umas "firulas" do Plano Diretor, umas questões mais de princípios, não tinham uma interferência sobre o que é fundamental no Plano Diretor, especialmente na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso Solo. (Entrevista: Manoel Teixeira Junior - Representante: Setor Técnico. Grifos desta pesquisadora)

Na I Conferência, foram quatro meses de trabalho que exigiram atuação direta da administração municipal[213] na preparação do material com informações administrativas e de legislação que subsidiaria as discussões e deliberações dos grupos de trabalho temáticos.

Os órgãos do governo envolvidos elaboraram documentos de referência chamados relatórios-guia, discutidos nos grupos de trabalho da Conferência e avaliados pelo COMPUR, transformados, a partir daí, em relatórios-síntese, apreciados posteriormente nas Pré-Conferências Setoriais e na plenária final da Conferência.

> Relato do trabalho feito pela Secretaria Executiva do COMPUR de leitura e sistematização dos relatórios dos Grupos de Trabalho Temáticos - GTT's. Esse trabalho incluiu a separação das propostas de alteração do Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (L.P.O.U.S.), das sugestões que não fazem mudanças substanciais e levantamento das recomendações ao Poder Executivo. Foi feito, ainda, o levantamento de propostas polêmicas e conflitantes com os interesses colocados na cidade e das propostas que colidem com o "espírito" do Plano Diretor e da L.P.O.U.S. A Secretaria Executiva realizou reuniões com os coordenadores dos GTT's, com a intenção de fechar uma proposta mais unificada para as pré-conferências.[214]

O trecho recortado da ata do COMPUR mostra como o tema esteve presente em pauta. Havia uma preocupação em sistematizar os conteúdos decorrentes das discussões e em fazer encaminhamentos. Percebe-se, nesse registro e em outros,[215] o compromisso dos conselheiros em garantir o monitoramento do processo como previsto no Regimento Interno.

O Regimento Interno do evento foi aprovado na abertura oficial e dele consta uma particularidade dessa Conferência: a definição de delegados envolvendo todos os setores do Conselho de Política Urbana – o empresarial, o popular e o técnico, incluindo representações com

---

[213] Os órgãos municipais diretamente envolvidos foram: Secretaria Municipal de Planejamento, Administrações Regionais, BHTRANS, URBEL, SUDECAP, Secretaria de Limpeza Urbana, Secretaria de Atividades Urbanas, Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Indústria e Comércio e Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Consta em ata do COMPUR, na 21ª Reunião Ordinária de 1998, que no dia 19/10/98 aconteceu uma reunião de mobilização interna da Prefeitura para a I Conferência Municipal de Política Urbana.

[214] Anais da I Conferência Municipal de Política Urbana, 2000, p.19.

[215] Cada passo dado no desenvolvimento da I Conferência foi registrado em ata, inclusive as Pré-Conferências Setoriais. De acordo com os Anais, a I Conferência de Política Urbana de Belo Horizonte reuniu 700 (setecentos) representantes dos diversos setores da sociedade.

direito de voto dos poderes Executivo e Legislativo. Um aspecto peculiar dessa primeira experiência, alterado nas Conferências posteriores, foi a realização das discussões temáticas dos relatórios feita separadamente por setor, sem a integração dos delegados, originando os chamados relatórios-síntese encaminhados para avaliação e deliberação final na plenária; só nesse momento ocorreu a atuação integrada dos delegados.

Os 125 delegados se incumbiram de discutir os documentos focados nos temas: desenvolvimento urbano, desenvolvimento ambiental, sistema viário e de transporte na estrutura urbana, organização territorial, proteção da memória e do patrimônio cultural, desenvolvimento econômico e reabilitação urbana.

Importante na análise da I Conferência, fazendo uma comparação dela em relação às outras, é o fato de não ter sido oferecido um curso preparatório aos delegados. O investimento na qualificação desses delegados restringiu-se às palestras de abertura proferidas por Raquel Rolnik[216] e Maurício Borges, cujos temas foram respectivamente: regulação urbanística, política urbana e produção da cidade e Planejamento Urbano em Belo Horizonte.

A presença desses palestrantes e a abordagem desses temas suscitam interpretações que ajudam a elucidar o significado da experiência de Belo Horizonte, contextualizada no momento político representado pelo final da década de 1990, quando se disseminava a ideia de aplicação das normas constitucionais ainda sem a regulação dos artigos 182 e 183, ocorrida apenas em 2001 pela Lei n. 10.257. O primeiro tema abordado por Raquel Rolnik estava na ordem do dia em sintonia com o capítulo constitucional sobre política urbana e com os princípios da Reforma Urbana que o inspiraram, sendo sintomática a escolha da palestrante envolvida politicamente com a aplicação da nova ordem jurídica em prol de uma cidade mais justa e inclusiva. A questão tratada por Maurício Borges volta-se para a realidade de Belo Horizonte, diante do novo quadro jurídico e político nacional. Ambos os temas e palestrantes estavam fortemente comprometidos com um novo projeto político de cidade desenhado em nível nacional.

---

[216] Identificação atual de Raquel Rolnik - Arquiteta e urbanista, especializada em planejamento e gestão da terra urbana. Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada. Entre outros, foi Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-2007).

Resoluções e encaminhamentos

Na síntese das resoluções exposta nos Anais, os delegados demonstraram preocupação com um planejamento urbano sustentável que contemplasse a integração das políticas urbanas com as políticas sociais setorizadas, tendo sido citada recorrentemente a necessidade de aplicação de mecanismos participativos na definição dessas políticas.

> Assegurar a articulação da política habitacional com a política urbana, considerando suas diversas políticas setoriais.
> Promover a participação da população de forma a garantir processos democráticos na formulação e implementação da política habitacional em todas as suas etapas.
> Garantia da participação popular em todas as fases de elaboração dos planos regionais e locais.
> Estimular e apoiar a participação dos cidadãos e de suas entidades representativas nas ações de controle ambiental, promovendo a implementação de ações de educação ambiental em planos, programas e projetos governamentais e não governamentais.
> Promover a coordenação e a integração das políticas, planos, programas e ações governamentais de saneamento, saúde, meio ambiente, habitação, uso e ocupação do solo.
> Assegurar a participação efetiva da sociedade na formulação das políticas, no planejamento, de maneira e controle de serviços de saneamento e a promoção de educação ambiental e sanitária com ênfase na participação social.[217]

Da revisão do Plano Diretor feita pelos delegados e que resultou na Lei n. 8.137 de 2000, foi importante o esforço de conceituação para temas relativos às políticas urbano-sociais como consta dos Anais e do Plano Diretor. Foram incorporados à lei os conceitos de habitação, meio ambiente, saneamento e revitalização urbana. Esse aspecto é importante por sinalizar a preocupação dos delegados, referendado pelo Poder Legislativo, de reforçar na lei conteúdos identificados com a ideia de sustentabilidade, posteriormente consolidada pelo Estatuto da Cidade.

A relevância dada à definição dos conceitos e do conteúdo de cada um deles pode ser atribuída ao comprometimento das equipes de governo em relação à proposta de gestão democrático-popular, iniciada em 1993, sintonizada com os princípios defendidos pelo Movimento e Fórum Nacional da Reforma Urbana, na época ainda com grande capacidade de

[217] Anais da I Conferência Municipal de Política Urbana, 2000, p. 33-40.

influenciar as administrações mais progressistas. Essa interpretação é amparada nos discursos proferidos pelas autoridades representantes do governo no evento, pela presença de Rolnik como convidada palestrante, pela focalização temática das palestras e pela explicação do processo contida na introdução dos anais da I Conferência Municipal de Política Urbana.

As definições sobre política habitacional incorporadas ao Plano Diretor também mostram a identificação do novo documento com os princípios da Reforma Urbana na questão da regularização fundiária, como consta do art. 32, no item sobre a regularização fundiária obrigatória na implantação de novos assentamentos. Determina-se a elaboração dos Planos Globais Específicos[218] e a adequação das ações dos diversos órgãos e políticas setoriais da administração pública a esses planos, ficando as intervenções em vilas e favelas tratadas por meio de legislação específica.

> Art. 32-A - Os programas habitacionais referentes a assentamentos existentes devem ser implantados de acordo com as seguintes diretrizes:
> I - elaborar Plano Global Específico para cada assentamento, considerando as particularidades de cada área e abordando de forma integrada os aspectos físico - ambiental, jurídico legal, sócio-econômico e organizativo, promovendo a integração à cidade;
> II - adequar as intervenções dos diversos órgãos e esferas de governo às diretrizes do Plano Global Específico, ressalvadas aquelas para atendimento a situações emergenciais, de calamidade pública ou de manutenção.[219]
>
> Art. 41 - O Executivo deve elaborar, em até 12 (doze) meses após a promulgação desta Lei, projeto de lei instituindo o Plano Estratégico de Diretrizes de Intervenção em Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais de Interesse Social, com indicativos gerais de ações necessárias à recuperação sócio - urbanística - jurídica dessas áreas.
>
> Parágrafo único - O Plano Estratégico terá como objetivo traçar diretrizes gerais e prioridades para a intervenção nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social. (NR).[220]

No documento resultante da I Conferência, foram feitas recomendações ao Executivo para cada item trabalhado. Na recomendação sobre desenvolvimento urbano, a regulamentação das Áreas de Diretrizes Especiais foi considerada medida necessária no âmbito das políticas

[218] "O Plano Global Específico é constituído de diagnósticos e propostas de intervenções urbanas nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social precários. A principal função do PGE é traçar diretrizes para ações que promovam a elevação do padrão urbanístico e habitacional nestes assentamentos" (CALDAS; MENDONÇA; CARMO, 2008, p. 298).
[219] Consolidação do Plano Diretor do Município de Belo Horizonte, Lei n. 7.165 de 27/08/1996, alterações introduzidas pela Lei n. 8.137/200, p. 19.
[220] Consolidação do Plano Diretor do Município de Belo Horizonte, Lei n. 7.165 de 27/08/1996, alterações introduzidas pela Lei n. 8.137/200, p. 24.

urbanas. O procedimento sugerido ao governo municipal foi de promover a regulamentação das ADEs, respeitando uma escala de prioridades.

O desenvolvimento econômico foi contemplado como parte do esforço de se alcançar um desenvolvimento urbano global, sem ser tomado como questão privilegiada, como prevalece na visão convencional de desenvolvimento urbano que o associa diretamente ao desenvolvimento econômico. No documento, foi enfatizada a participação social nos processos decisórios e defendida a ideia do planejamento urbano integrar-se às políticas sociais. O entendimento de desenvolvimento urbano apresenta-se, nos resultados da I Conferência, próximo da visão exposta por Souza.

> Um desenvolvimento urbano autêntico, sem aspas, não se confunde com uma simples expansão do tecido urbano e a crescente complexidade deste, na esteira do crescimento econômico e da modernização tecnológica. Ele não é, meramente, um aumento da área urbanizada e nem mesmo, simplesmente, uma sofisticação ou modernização do espaço urbano, mas, antes e acima de tudo, um desenvolvimento sócio-espacial na e da cidade (SOUZA, 2005, p. 101).

A proposta da I Conferência reforça princípios do Plano Diretor sobre a necessidade de se investir na autonomia regional pelo fortalecimento da economia e infraestrutura urbana de cada região e definição de prazos associados ao Plano Plurianual, orçamentos anuais e planos setoriais.

As diretrizes da política ambiental proposta para o Município associam-se à idéia de sustentabilidade e fazem parte da concepção global de desenvolvimento urbano.

> Art. 21-A - Considera-se meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e política que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.
> Art. 21-B - São princípios fundamentais da Política Municipal de Meio Ambiente: I- promover o desenvolvimento sustentável, compatibilizando o desenvolvimento social e econômico com a preservação ambiental, a partir dos princípios da justiça social e da eficiência econômica, garantindo o uso racional e eqüitativo dos recursos naturais, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e o conforto climático.[221]

A inovação no campo da organização territorial e no sistema viário e de transporte presente nas recomendações ao Executivo está na inclusão de laudo da Secretaria Municipal de Cultura entre as diretrizes fornecidas pelo Executivo para parcelamento de terrenos situados em

[221] Consolidação do Plano Diretor do Município de Belo Horizonte, Lei n. 7.165 de 27/08/1996, alterações introduzidas pela Lei n. 8.137/200, p. 13.

áreas de proteção do patrimônio cultural e nas discussões sobre as intervenções viárias. Para a revitalização urbana, a Conferência sugere um tratamento articulado por ações de cunho multi-institucional e multidisciplinar.

> Estudar a viabilidade de criação da Agência Municipal de Desenvolvimento com participação setorizada.
> Promover o desenvolvimento econômico associado ao desenvolvimento social.
> Assegurar a articulação intersetorial, com a função de compatibilizar programas, projetos e atividades desenvolvidas no município.
> Criação de plano macro-estratégico com ações estruturantes e multisetoriais na definição dos investimentos na cidade, como instrumento permanente de solução dos problemas do espaço urbano.[222]

As deliberações resultantes da I Conferência de Política Urbana convergem para uma concepção mais articulada de cidade. Constata-se a preocupação com a integração das políticas, com a descentralização e desconcentração da área central e com a necessidade de se formular um planejamento mais global, abarcando políticas, planos e programas com vistas à sustentabilidade, como consta dos textos de revisão das leis e das recomendações ao Executivo presentes no documento.

5.1.1 O processo da I Conferência dentro do Conselho de Política Urbana

A realização da I Conferência de Política Urbana mobilizou o COMPUR. O evento representava a primeira exposição política de peso e também pública do Conselho, cumprindo determinações do Plano Diretor de efetuar democraticamente a revisão da legislação. Como foro participativo, a I Conferência representava também um teste de legitimidade do Conselho e da administração municipal depois de instituído o Orçamento Participativo em 1993, de aprovadas as Leis n. 7.165 e n. 7.166 em 1996 e criados Conselhos Municipais ligados às políticas urbanas.

Todo o processo da I Conferência passou pelo Conselho, desde as articulações da Comissão Executiva com os órgãos de governo acionados para sustentar o evento até a avaliação final, com vistas a estabelecer parâmetros para a continuidade da experiência. Mesmo o governo

[222] Consolidação do Plano Diretor do Município de Belo Horizonte, Lei n. 7.165 de 27/08/1996, alterações introduzidas pela Lei n. 8.137/200, p. 76-83.

tendo se sobressaído na organização e no monitoramento de todas as etapas, procedimento transformado em regra por acontecer nas experiências posteriores, o Conselho manteve-se posicionado, inclusive criticando os excessos do Executivo.

> Síntese da apresentação: a conselheira Mônica Bedê (SMPL) lembrou que a dinâmica foi definida pelo Grupo de Trabalho Papel do COMPUR, tendo o Conselho decidido que a avaliação seria feita por um pequeno grupo composto pelos atuais conselheiros, pelos conselheiros à época da conferência e pelos coordenadores dos GTT's. Os membros desse Grupo preencheram um roteiro da avaliação, o qual foi devolvido à Secretaria Executiva do COMPUR, tendo a assessora dessa secretaria, Tânia Ferreira (SMPL), elaborado uma síntese das avaliações. **Essa síntese foi apresentada ao GT Papel do COMPUR, resultando em considerações e propostas para a próxima Conferência, as quais seriam trazidas ao plenário, quando concluídas.** [...] **As críticas referiram-se, especialmente, a: baixa participação do setor técnico, sugerindo-se melhor divulgação da Conferência nesse setor; exigüidade do tempo, dada a complexidade das matérias discutidas na Conferência; participação do Poder Executivo, julgada excessiva**.[223] (Grifos desta pesquisadora)

A avaliação da I Conferência foi motivo de polêmica entre os conselheiros em função de a tramitação política de seus resultados ter gerado reavaliações no Conselho e obstruções nos encaminhamentos do Projeto de Lei entre os poderes Executivo e Legislativo.

> Síntese da Discussão: o conselheiro Manoel Teixeira (IAB/MG) afirmou que o momento não é adequado para avaliar a Conferência, uma vez que os projetos resultantes desse processo foram retirados da Câmara Municipal de Belo Horizonte. O conselheiro Geraldo Vítor (AAPV/MG) afirmou que o processo de avaliação da Conferência deve ser permanente, independente da tramitação dos projetos de lei. [...] O conselheiro Júlio Riccio (CDL) ressaltou ser importante que o COMPUR esteja atento à tramitação da matéria na Câmara.[224]

Interessante observar no debate dos conselheiros a posição madura e democrática assumida pelo setor popular, em prol da aplicação de um sistema de avaliação permanente dos resultados da Conferência. Venceu na votação, a proposta mais formal para o encaminhamento dos resultados, apresentada pelo setor empresarial, de transferir para um grupo de trabalho a responsabilidade de cumprir a tarefa de avaliação do evento.

Os resultados da I Conferência foram avaliados pelo Conselho, inclusive com poderes para interferir mais diretamente nas deliberações, fato que também gerou debate entre os conselheiros, por significar a interferência de uma esfera de participação em outra, com ameaça

[223] Ata da 41ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 15/08/2000. Grifos desta pesquisadora.
[224] Ata da 36ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 15/03/2000.

de quebra de autonomia e do compromisso democrático pactuado para a efetivação de cada um dos foros.

> [...] a I Conferência de política Urbana chegou a um nível muito grande de detalhamento em suas resoluções, sendo que nestes casos caberia ao COMPUR apenas discutir a forma de apresentá-las nas minutas de projeto de lei. Já em outros pontos, as resoluções da Conferência vieram menos detalhadas, deixando espaço para que o COMPUR aprofundasse a discussão e completasse o conteúdo das alterações propostas.[225]
>
> O conselheiro Geraldo Vítor (AAPV/MG) demonstrou sua preocupação em incorporar as alterações não apresentadas na Conferência, mas se considerou contemplado com a idéia de se explicitar este procedimento na mensagem à Câmara. A conselheira Patrícia Garcia manifestou sua opinião de que não vê problemas no fato do Executivo fazer novas propostas que considera importantes, desde que se respeite o que a Conferência deliberou.[226]

A autorização para a interferência do COMPUR aconteceu em função da necessidade de se contemplar no documento final elementos considerados importantes na reformulação das leis, tendo sido acordado entre os conselheiros a autorização da medida, com o compromisso de o Legislativo ser informado sobre as decisões internas do Conselho relacionadas à questão. Dessa forma, seria garantida a lisura do processo com o estabelecimento dos limites e das interfaces que marcam a relação entre as duas esferas participativas.

A tramitação do Projeto de Lei foi marcada por embaraços políticos, como consta do registro de ata destacado abaixo. Os detalhes dos problemas apontados na ata não puderam ser resgatados para aprofundamento da análise, mas deve-se considerar como ponto relevante a relação entre democracia participativa e democracia representativa.

> Síntese da Apresentação: o presidente do Conselho manifestou sua preocupação com a incerteza em relação ao Projeto de Lei contendo decisões da I Conferência Municipal de Política Urbana. Explicou que foi feita uma tentativa de negociação com a Câmara Municipal, com o objetivo de viabilizar a aprovação do Projeto de Lei da Conferência e a proposta de regulamentação da ADE Santa Tereza. [...] **O presidente-conselheiro afirmou que, recentemente, em discussão pública sobre o Anel da Serra, foi colocado que estaria havendo negociações na CMBH sobre os projetos da Conferência de forma não transparente.** Criticou-se, ainda o processo da Conferência e, por isso, sugeriu-se uma CPI para apurar esse processo. [...] Se a posição da Secretaria é de que é possível negociar sobre as demandas dos vereadores, isso deve ser feito com cautela e, qualquer que fosse a concessão, se pudesse transmitir às entidades que compuseram a I Conferência Municipal de Política Urbana. O conselheiro João Luiz (BHTRANS) rebateu as acusações feitas na reunião do Anel da Serra à Conferência, dizendo que houve falhas, mas se trata de um processo novo a ser aperfeiçoado.

[225] Ata da 14ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 06/10/1999.
[226] Ata da 30ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 15/09/1999.

> Esclareceu que a Associação que criticou a Conferência é uma associação ambientalista, mas de orientação elitista, que inclui em seu núcleo por exemplo a associação do Alto das Mangabeiras que é contrária à circulação de ônibus na região. **A conselheira Flávia Mourão (SMAU) reiterou a fala do conselheiro João Luiz (BHTRANS) e afirmou que já existe uma representação no Ministério Público contra a Conferência, por causa das opiniões externalizadas nos GTT's. A conselheira afirmou que, desde que o Projeto da Conferência foi para a Câmara Municipal, sabia-se que haveria alterações, pois estamos em uma democracia representativa. Desta forma o caminho é negociar com os vereadores**.[227] (Grifos desta pesquisadora)

A relação entre democracia representativa e democracia participativa, em Belo Horizonte, foi tema central da pesquisa desenvolvida por Garcia (2008) que, ao tratar das Conferências como parte desse processo, avaliou as perdas políticas decorrentes das ingerências do Executivo ao retirar de tramitação no Legislativo e alterar pontos do projeto original resultante da I Conferência. Ela destaca a fala do presidente do COMPUR na 19ª reunião extraordinária, que justifica o ato do Executivo pautado nas dificuldades de relação com o Legislativo e na garantia de ganhos para a cidade. Encerra sua análise afirmando: "Portanto, houve uma vitória da Conferência, que teve boa parte das suas decisões consubstanciadas em uma lei, no entanto, não se pode dizer o mesmo da democracia" (GARCIA, 2008, p. 150).

> Merece destaque a forma como foi aprovado o projeto de lei originário da I Conferência Municipal de Política Urbana. Após todo o esforço democrático empreendido pelo COMPUR na realização do evento, chega-se a um desfecho que parece contrariar todas as expectativas. Os projetos de lei originários das deliberações dessa Conferência foram solenemente apresentados à Câmara Municipal, pelo Poder Executivo, como expressão de uma nova fase do planejamento urbano. No entanto, em fevereiro de 2000, foram retirados de tramitação pelo Executivo. O conteúdo de ambos, acrescido de outras propostas, deu origem a uma emenda que substituiu integralmente um outro projeto de lei que tramitava. Tal emenda, que originou a Lei n° 8.137/00, promulgada em 21 de dezembro de 2000 - nos instantes finais da 13° legislatura -, não foi objeto de uma discussão ampliada promovida pelo Legislativo (GARCIA, 2008, p. 150).

De fato, ao analisar a Lei n. 8.137 de 2000, constata-se a incorporação de grande parte das alterações propostas pela I Conferência. As observações da autora sobre as perdas para o processo democrático são pertinentes. As observações sobre os resultados da I Conferência mostram que não basta a criação de arenas públicas, tão importante quanto a realização desses eventos participativos é a atuação dos atores sociais em todo o processo decisório, inclusive nos momentos em que as propostas aprovadas tramitam nos poderes Executivo e Legislativo.

---

[227] Ata da 39ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 21/06/2000. Grifos desta pesquisadora.

A I Conferência não fez propostas de alteração do sistema de participação no planejamento urbano, ou mesmo no formato institucional do Conselho de Política Urbana, diferente do que ocorreu nas Conferências posteriores. Isso se explica em parte pela existência recente do Conselho e pela orientação que prevaleceu para a I Conferência de proceder de forma comedida, atentando mais para os problemas decorrentes da aplicação das leis, sem maiores pretensões propositivas.

5.2 A organização da II Conferência (2002): a cidade que somos e a cidade que queremos

Decisões sobre a metodologia de trabalho

A II Conferência Municipal de Política Urbana aconteceu sob influência direta do Estatuto da Cidade, a Lei n. 10.257, aprovada em outubro de 2001. Em seu Capítulo II, consta a formulação dos Planos Diretores como instrumento de planejamento e desenvolvimento urbano e, no Capítulo III, a necessidade da participação popular. Parte dessa nova ordem jurídica já havia sido contemplada na Lei Orgânica e pela legislação urbanística de Belo Horizonte. O instrumento previsto no Capítulo IV do Estatuto da Cidade, ao estabelecer como diretriz a gestão democrática da cidade, refere-se à realização de conferências[228] sobre assuntos de interesse urbano, que já constava do Plano Diretor da cidade e já havia sido aplicado na I Conferência, mostrando a precocidade da capital mineira no campo das inovações sobre planejamento participativo.

> O presidente do Conselho Murilo Valadares (SCOMURBE) argumentou que o "Estatuto da Cidade" deve permear todos os Grupos Temáticos da Conferência; devendo ser um tema transversal, todos os grupos discutindo, adotando a mesma lógica para com o tema do "Desenvolvimento Econômico".[229]

A metodologia adotada para a segunda revisão das Leis n. 7.165 e n. 7.166 de 1996, referentes ao Plano Diretor e à Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, respectivamente,

[228] BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. p. 45.
[229] Ata da 21ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 01/08/2001.

tinha como parâmetro as orientações advindas do Estatuto da Cidade e dos órgãos federais responsáveis por orientar sua aplicação, com propósitos de uma leitura realista da cidade, seguida de definições sobre qual cidade deveria ser construída.

A ideia da "cidade que somos e da cidade que queremos" representou o ponto de partida para o desenvolvimento dos trabalhos estruturados em uma programação que previa: ciclo de palestras, curso de capacitação, pré-conferências temáticas, pré-conferências regionais e a finalização em uma plenária final.

Santos Junior (2008) explica que grande parte das metodologias de participação adotadas na elaboração dos planos diretores incorporou dinâmicas baseadas no modelo de elaboração de diagnóstico popular da cidade, seguido de levantamento de propostas. O autor considera que o recurso gerou bons resultados, mas sugere avaliações sobre seus limites.

Em sua participação no ciclo de palestras, o arquiteto José Abílio Pereira, na época Secretário de Regulação Urbana, expôs sobre o que era a Conferência, como havia sido a primeira experiência e explicou a proposta metodológica que nortearia o desenvolvimento da II Conferência.

> Nesta segunda conferência, nós estamos tentando avançar mais: além de fazer uma grande discussão sobre legislação urbana, queríamos fazer uma grande discussão sobre a cidade vista sobre múltiplos olhares. O grande objetivo dessa segunda Conferência de Política Urbana é construir, coletivamente, um diagnóstico da CIDADE QUE SOMOS, considerando o quadro atual da realidade de Belo Horizonte e suas tendências e, a partir desse amplo conhecimento, elaborar uma proposta da CIDADE QUE QUEREMOS, definindo os encaminhamentos necessários para efetivá-la, tais como alterações em lei, execução de grandes obras estruturantes e mudanças de ação governamental.[230]

A ampla programação foi motivada pelos estímulos da época, pois a regulamentação dos artigos constitucionais aconteceu em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade e representava uma conquista do Movimento e Fórum da Reforma Urbana.[231] Dessa forma, o evento foi bem mais completo em termos de estrutura e mobilização social do que o anterior, fato demonstrado inclusive por sua duração de quase onze meses de trabalho.

---

[230] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, 2002, p. 44.

[231] "A característica fundamental que trazia era a afirmação do 'direito à cidade' a todos aqueles que nela vivem e suas teses principais eram: 1) a necessidade de que as cidades cumprissem sua 'função social', garantindo justiça social e condições de vida dignas para todos no espaço urbano; 2) a subordinação do direito à propriedade, às condições de necessidade social, admitindo entre outros instrumentos, a penalização das grandes propriedades ociosas através da cobrança de imposto progressivo e a regularização fundiária e urbanização das áreas urbanas ocupadas; 3) a gestão democrática e participativa da cidade" (SILVA, 2002, p. 146).

A II Conferência teve início em outubro de 2001 e finalizou em agosto de 2002, ficando a organização geral e coordenação técnica a cargo da Secretaria da Coordenação Municipal de Política Urbana e Ambiental. Ao COMPUR, couberam as definições estruturais relativas à programação e definição de calendário, escolha dos temas, estabelecimento dos critérios de participação dos delegados e a proposição das minutas de regimento apreciadas e aprovadas pela plenária de delegados.[232]

A explicação dada por José Abílio Pereira em reunião do COMPUR sobre o formato da II Conferência demonstra o importante papel da Secretaria de Regulação Urbana na estruturação do evento e na sua operacionalização.

> Explicou que, ao longo das discussões produzidas pelo COMPUR e pela SMRU, foram surgindo novas diretrizes como: resguardar o caráter processual da Conferência, de forma a garantir que as definições sejam efetivamente frutos de uma construção coletiva, partilhada pelas categorias e setores envolvidos; propiciar a manifestação dos diversos olhares e interesses presentes na construção da cidade; envolver, no processo da Conferência, as instâncias de participação que discutem temas ligados à questão urbana e constituir o sistema de gestão participativa, que são os Conselhos. Mencionou ser importante destacar que a Conferência é parte integrante da construção de uma agenda urbana de Belo Horizonte; articulando e compatibilizando, na sua realização, outros processos relevantes de planejamento e gestão urbana, existentes no âmbito municipal, como exemplo a elaboração dos Planos Regionais, a Conferência da Cidade e a Conferência Municipal de Habitação. Esclareceu que está sendo preparado material de apoio, tendo como referência o Estatuto da Cidade, a Agenda Habitat e Agenda 21.[233]

É sintomático e importante observar como o ideário da Reforma Urbana esteve presente em todo o processo, atravessando o foro em virtude não só do momento por mostrar-se relevante na pauta política nacional, mas porque, em Belo Horizonte, esse ideário já era parte constitutiva dos programas das administrações democrático-populares responsáveis na época já por duas gestões. Esse ideário claramente fazia parte das concepções de cidade defendidas nos quadros mais progressistas de governo compostos por essas gestões. A evidência desse direcionamento pode ser buscada nos temas selecionados para o ciclo de palestras, bem como no conteúdo delas e na escolha dos palestrantes; e também pela metodologia de trabalho proposta para o evento que buscou não só democratizar o acesso da sociedade civil pela eleição de delegados, mas colocá-los em contato o tempo todo, diferente das discussões separadas por setores como ocorreu na I Conferência.

---

[232] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, 2002, p. 17.
[233] Ata da 22ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 13/09/2001.

Na discussão sobre as etapas do evento, o secretário José Abílio Pereira explica o significado do ciclo de palestras voltado para subsidiar o diagnóstico da cidade e das Pré-Conferências Temáticas, momentos de discussão ampliada da cidade.

> O Ciclo de Palestras visa fornecer, a todos nós, um aprofundamento do conhecimento de temas importantes, que vão subsidiar toda a discussão que vem pela frente e favorecer e reforçar uma visão mais integrada da cidade. Aí, elegemos como temas a serem discutidos: espaço público e cidadania, sustentabilidade e financiamento da cidade, desenvolvimento econômico e inclusão, democracia e gestão urbana, Estatuto da Cidade, Agenda 21, Agenda Habitat e a questão metropolitana. Esse ciclo deve-se dar ao longo do mês de outubro. Em seguida, nós entramos no período das Pré-Conferências Temáticas, cujo objetivo é construir, a partir da percepção e conhecimento dos participantes, um diagnóstico da CIDADE QUE SOMOS, enfocando o quadro da realidade atual de Belo Horizonte e suas tendências, e eleger os delegados para a etapa final da Conferência.[234]

A ideia norteadora era a de construir o diagnóstico e fundamentar as resoluções a partir de múltiplos olhares. Por isso, o ciclo de palestras funcionou como formação para os participantes das Pré-Conferências Temáticas e Regionais e o curso de capacitação preparou os delegados eleitos, sem segmentá-los em setores, colocando-os em diálogo e entrecruzando os olhares dessas lideranças ao longo do foro.

Definições sobre a participação do Estado e da sociedade civil

Uma definição importante neste evento e adotada posteriormente na III Conferência foi a decisão de os poderes Executivo e Legislativo não atuarem com direito de voto, privilegiando a presença e a deliberação de caráter civil, procedimento que gerou reação dos representantes do Legislativo no COMPUR.

> Continuação da discussão: O Conselheiro Maurício Leite assim se manifestou: “Esperei o fim da votação, porque o que vou colocar é assunto vencido.” Argumentou que como representante da Câmara causou-lhe estranheza ler a minuta do Regimento e não ver ali contemplado a participação do Legislativo e do Executivo. Disse entender o processo da Conferência como sendo muito rico em discussão de Política Urbana e que o executivo de certa maneira está envolvido nele operacionalmente, mas segundo o Conselheiro, a

[234] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte. Palestra de José Abílio Pereira, 2002, p. 44.

> ausência de delegados da Câmara pode criar um distanciamento do processo da Conferência em relação aos vereadores. Sugeriu que se estudasse uma forma de se aproximar os vereadores do processo de discussão preliminar de forma que se crie um vínculo com o futuro projeto de lei que com certeza resultará da Conferência.[235]
>
> O presidente do Conselho esclareceu que essa questão foi amplamente discutida e o entendimento da maioria dos Conselheiros seria no sentido de que a Câmara Municipal e o Poder Executivo não participariam por uma razão de ordem legal. Não há como garantir que o que for votado na Conferência será literalmente aceito tanto pela Câmara quanto pelo Executivo, o que entretanto não impede que um funcionário do Executivo ou Legislativo concorra a delegado pelo setor técnico ou popular. Assim, o entendimento é de que os poderes instituídos na cidade estão chamando a cidade para discutir, estão conclamando os cidadãos de Belo Horizonte a discutir.[236]

A decisão do Conselho de Política Urbana de restringir as decisões da II Conferência aos setores civis gerou reação do representante da Câmara Municipal, como consta do trecho de ata selecionado acima. Chama atenção o argumento do conselheiro por não se referir à defesa do processo democrático em si, mas por centrar-se nas dificuldades operacionais de tramitação do projeto de lei resultante da Conferência, em função do distanciamento dos vereadores da votação das resoluções. A resposta do presidente do Conselho reforça e justifica a decisão dos conselheiros de manter a Conferência voltada para a sociedade civil.

A relação entre democracia representativa e democracia participativa tem-se mostrado difícil, como foi abordado no capítulo anterior sobre o COMPUR. As experiências participativas tendem a esbarrar em uma tradição de predomínio da democracia representativa formal, com dificuldades dos parlamentares em lidar e legitimar os foros participativos. E, do lado da sociedade civil, também existem dificuldades na consolidação desses espaços no que se refere à apropriação e utilização deles como instrumento de penetração no Estado com o fim de democratizá-lo. A presença do Legislativo nos foros de participação civil significa um passo importante no amadurecimento da relação entre as instâncias, o que não significa a diluição ou o amortecimento dos conflitos.

Garcia (2008) adota conclusões de Avritzer para explicar a importância da presença do Poder Legislativo nos espaços criados para consolidar a democracia participativa.

> A representatividade do Poder Legislativo nos conselhos é um assunto polêmico. Ao entender que tais instâncias de participação fazem parte da estrutura do Executivo parece realmente estranha a presença de representantes do Legislativo. Pode-se argumentar que o Poder Legislativo atuaria em outro momento, já que representa um outro fórum de

[235] Ata da 52ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 25/09/2001.
[236] Ata da 52ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 25/09/2001.

> debate. No entanto, Avritzer (2006) ressalta que "o ideal seria que os arranjos participativos locais tivessem algum tipo de participação de representantes dos Legislativos" (AVRITZER, 2006, p. 42 *apud* GARCIA, 2008, p. 133).

A defesa de interesses e os mecanismos de pressão usados pelos atores sociais ocorrem em ambas as instâncias: Câmara Municipal e Conselho. Porém, as estratégias usadas são diferentes. Em uma democracia amadurecida, o ideal é a aproximação entre as dinâmicas da democracia representativa e da democracia participativa, inclusive com o fortalecimento dos partidos políticos e a atuação dos movimentos e associações civis, tanto na luta institucional como na mobilização social. A presença de parlamentares ou de representações do Poder Legislativo nos espaços públicos indica um importante avanço para o amadurecimento das experiências de democracia participativa. A decisão de garantir o direito de voto nas assembleias finais das Conferências apenas aos delegados representantes da sociedade civil não desqualifica a atuação do poder público, em especial do Legislativo nesses espaços, torna inclusive a presença dos parlamentares menos carregada da necessidade de interferir partidariamente nos processos ou em defesa de setores em particular.

5.2.1 Os investimentos na qualificação dos delegados

Os temas das palestras[237] foram considerados transversais por tratarem de assuntos que subsidiariam os trabalhos de revisão das leis e por estarem sintonizados com os debates nacionais sobre cidades.

O Estatuto da Cidade foi o tema principal em função de estabelecer uma nova ordem jurídica para o país. A abordagem voltou-se para o uso dos instrumentos de política urbana e para o fortalecimento da gestão democrática das cidades. As palestras procuraram situar o novo ordenamento jurídico, levando o público a entender a trajetória histórica que desencadeou a aprovação da Lei n. 10.257/2001, situando a movimentação social e política que estimulou a formulação do capítulo constitucional referente à política urbana da Constituição Federal. O papel do Estatuto da Cidade na definição da função social da propriedade foi apresentado como

[237] A relação dos palestrantes e suas identificações encontram-se em anexo.

recurso legal limitador da atuação especulativa do mercado, historicamente favorecido pela prática da acumulação urbana. As condições políticas e jurídicas de Belo Horizonte foram consideradas favoráveis para a adoção dos instrumentos urbanísticos inovadores da Lei Federal. "O Estatuto da Cidade, através dos instrumentos que contém, pode se apresentar como uma grande via para que forças, como as que hoje governam pela segunda vez Belo Horizonte, possam dar um outro rumo ao desenvolvimento da cidade."[238]

A gestão participativa foi apresentada como a melhor forma de viabilização dos instrumentos urbanísticos inovadores estabelecidos na lei, diante de uma nova realidade federativa que fortalece política e juridicamente os municípios.

> O capítulo da gestão democrática do estatuto é o mais delicado desses artigos todos que foram trazidos com a lei 10.257, porque por meio deles é que os instrumentos de política urbana vão ser, efetivamente, implementados e tornados vivos. Só assim, com a gestão democrática de fato, abrindo a participação da população diretamente envolvida, é que a gente vai poder tirar a lei do papel.[239]

Na esteira da gestão democrática, a exposição sobre espaço público e cidadania foi associada ao direito à cidade e à ideia de acessibilidade e recuperação dos espaços urbanos; foi abordada tendo por base a concepção contemporânea de requalificação.[240]

A problemática econômica entrou na programação por meio dos conteúdos: financiamento das cidades e desenvolvimento econômico inclusivo. O financiamento foi tratado no contexto econômico da época, tendo o palestrante ressaltado a importância de se pensar o desenvolvimento e a gestão de Belo Horizonte associados ao conjunto metropolitano. As possibilidades de aplicação de um modelo de desenvolvimento inclusivo foram apresentadas

---

[238] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, 2002. p. 51. Palestra de Luiz César Queiroz Ribeiro.

[239] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, 2002, p. 68. Exposição feita por Liana Portilho, coordenadora da mesa "Estatuto da cidade, os instrumentos democráticos e a gestão democrática".

[240] A requalificação dos espaços urbanos foi tratada na II Conferência na exposição de Leonardo Castriota ao explicar que, nos anos de 1970, "começou um movimento no mundo inteiro de revalorização do que havia nas cidades. Então, em vez de pensar na cidade como uma tábula rasa, vamos pensar no que existe nela, enxergar o que existe, e propor soluções menores, mais compatíveis com tecido urbano, com o tecido social, vamos intervir com mais cuidado, com mão mais leve sobre a cidade, vamos preservar essa cidade que existe e vamos requalificá-la. Esse é um modelo muito mais urbano, muito mais civilizado de se tratar a cidade que começa a emergir nos anos 80. Então essa é a primeira reflexão, essa questão de como que os espaços públicos aparecem e são tratados, e são requalificados ou são destruídos" (CASTRIOTA, 2002, p. 86-87). Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana, etapa referente ao ciclo de palestras, mediação da mesa "Espaço Público e Cidadania" feita por Leonardo Castriota, arquiteto, doutor em Filosofia, professor da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, na época presidente do IAB/MG.

como parte de uma relação de tensão que envolve o reposicionamento de interesses dos grupos sociais e a quebra de posições privilegiadas e patrimonialistas.

> Às vezes, quando se fala em desenvolvimento econômico, a primeira idéia que vem é uma idéia de calma, de tranqüilidade, de equilíbrio, ou seja, é fácil falar em desenvolvimento. Mas, na verdade, o desenvolvimento, necessariamente, um bom conceito de desenvolvimento, tem que ser um conceito de tensão. Tensão o tempo todo, de importunar, de desarranjar, de mostrar as expectativas e as ações especulativas. Então, o tempo todo, as ações do desenvolvimento têm que ser também destrutivas, vamos dizer assim. Destrutiva destes pactos de dominação que tomam conta das cidades. Portanto, a cidade brasileira, a cidade, o urbano, é um espaço extremamente interessante para fazer esta desmontagem.[241]

A inclusão dos temas "Agenda 21" e "Agenda Habitat" era parte de uma estratégia de situar um evento de caráter local às reflexões desenvolvidas nacional e internacionalmente. Os palestrantes trataram das agendas conceitualmente, tendo na proposta de sustentabilidade[242] o ponto de convergência da questão urbana e os desafios contemporâneos postos aos gestores e moradores das cidades.

Um dos preceitos fundamentais do Estatuto da Cidade é a ideia de sustentabilidade ao estabelecer: "[...] uma vinculação necessária entre planejamento urbano e redução das desigualdades socioespaciais e proteção ambiental" (ARAÚJO, 2008, p. 176).

A seleção dos temas, dos palestrantes, dos coordenadores das mesas e dos conteúdos das palestras expõe claramente a opção política assumida pelos organizadores da II Conferência. Os encaminhamentos dados pelos membros da Comissão designada pelo COMPUR, juntamente com os profissionais do governo indicados, mostram o comprometimento com as iniciativas nacionais e internacionais relacionadas ao desenvolvimento social e urbano democrático.

Utilizando uma interpretação feita por Fernandes (2008), o Plano Diretor de Belo Horizonte e sua revisão se incluem em uma "agenda de esquerda", com propósitos voltados para o reconhecimento dos direitos sociais. Na avaliação desse autor,[243] a outra categoria de plano

---

[241] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, 2002, p. 72. Palestra de Antônio Carlos Brandão.

[242] Matos (2008) explica que "a garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, soa não-pragmático e pode parecer inatingível no médio prazo, mas ampara-se em uma das mais ricas tradições do pensamento urbanístico, o princípio da utopia" (MATOS, 2008, p. 157-158).

[243] As aspas constam do texto original e merece destaque a preocupação de Fernandes (2008) ao categorizar os planos e mostrar o quanto se avançou pouco nas definições sobre formas de financiamento do desenvolvimento urbano.

diretor usual expressa uma “agenda neoliberal”, comprometida com o planejamento estratégico e com o desenvolvimento econômico de caráter mais empresarial. Nos discursos de abertura, foram levantadas questões que reforçam essa interpretação sobre o compromisso das autoridades com uma agenda urbana mais politizada em defesa de um projeto democrático de sociedade.

> Como iremos incluir a população pobre, a população de vilas dessa cidade, como iremos fazer um projeto de inclusão? Penso que devemos construir a cidade junto com a população. Ter um planejamento urbano em que a população participe, que nos ajude a construir a cidade que a gente quer. Os empresários, os técnicos, a população e as regionais participarão com seus problemas específicos. [...] Amanhã entrará em vigor o Estatuto da Cidade, que para Belo Horizonte não é desconhecido. Belo Horizonte já elaborou seu Plano Diretor e dele constam vários pontos desse Estatuto. Nós podemos divergir e chegar a uma proposta de consenso e com o apoio dos vereadores. [...] Após essa II Conferência de Política Urbana, a prefeitura de Belo Horizonte terá definido um novo caminho e saberá para onde vamos crescer, se vamos verticalizar, se não vamos verticalizar.[244]

A atuação dos especialistas da administração foi determinante em todos os momentos da II Conferência. O suporte técnico foi dado no ciclo de palestras, no curso de capacitação dos delegados, na formulação dos cadernos que subsidiaram as Pré-Conferências Temáticas e Regionais, na compilação dos resultados e na transformação deles em minuta de projeto de lei.

Os cadernos de textos foram preparados a partir de informações e conteúdos disponíveis nos órgãos da administração pública e foram estruturados tendo por base os temas: condições ambientais, crescimento urbano e inclusão; distribuição de atividades e centros urbanos; mobilidade, transporte e trânsito; espaços públicos e patrimônio cultural.

Nos Anais, os cadernos são apresentados como um guia de trabalho com o propósito de estimular o debate e qualificar as discussões.

> O caderno é um dos instrumentos da dinâmica das pré-conferências, tendo a finalidade de instigar e facilitar as discussões em grupos. Cada tópico contém um pequeno texto, seguido de questões que servirão de referência da discussão, além da definição de conceitos básicos inseridos no tema e de informações gerais. É importante esclarecer que o texto que abre cada tópico do caderno não pretende ser uma referência teórica acabada ou uma análise especializada sobre o aspecto em discussão; tem por objetivo tecer algumas considerações, colocar alguns pontos (às vezes sem a conexão técnica esperada) e questões para provocar o debate. Afinal, no contexto das pré-conferências, a palavra, a

[244] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, 2002, p. 40. Discurso do Secretário Municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental, Murilo de Campo Valadares.

> opinião sobre a cidade, está, principalmente, com a população, cabendo aos monitores o papel de facilitadores do trabalho dos grupos.[245]

Os cadernos de textos foram divididos nas partes: considerações, questões, conceitos básicos, informações e legislação relativa ao tema. O que se percebe da adoção dessa ordem é a opção por um recurso mais didático em que o público teria acesso a informações gerais do tema, com destaque para os termos técnicos específicos dele e legislação pertinente, acompanhado de questões estimuladoras das reflexões necessárias ao processo de formulação de alternativas para a revisão da legislação. A metodologia utilizada favoreceu a qualidade dos debates e das resoluções, mas, ao mesmo tempo, submeteu as discussões ao direcionamento dado pelas equipes de governo.

O curso de capacitação foi oferecido aos delegados eleitos na etapa posterior às Pré-Conferências que ocorreram sem restrição de participação, tendo sido preparadas 222 das 244 representações escolhidas de cada setor popular, técnico e empresarial para a assembleia final.

> O conteúdo trabalhado foi distribuído em quatro módulos, abordando respectivamente os seguintes temas:
> – a história da evolução urbana de Belo Horizonte, a importância da participação popular na história recente da cidade e o Sistema de Gestão Urbana Participativa;
> – noções gerais sobre o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte;
> – aplicação prática da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte;
> – políticas públicas de meio ambiente e saneamento, mobilidade, transporte e trânsito, espaço público e patrimônio e habitação.[246]

Um dos propósitos do evento era criar condições para a interação entre os delegados dos setores. Dessa forma, a composição das turmas seguiu essa lógica de distribuição das vagas agrupadas integrando os setores e consequentemente colocando em contato os representantes das nove regiões da cidade, favorecendo o entrecruzamento de olhares na qualificação que deveria repercutir na etapa final de tomada de decisão.

> Então ali foi um marco muito interessante e naquele momento nós reunimos grupos para estudar o texto base que o COMPUR apresentou. Nós recebemos um treinamento para sermos delegados, recebemos bastante informações escritas. E também nunca esteve negado o acesso a informações junto à Prefeitura. Isso é preciso registrar e nós fomos atrás, e eu não sei se eles esperavam que nos qualificássemos tanto. (Entrevista: Raimundo Machado Filho – Representante: Setor Popular)

[245] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, 2002, p. 96.
[246] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte, 2002, p. 25.

> Tem pessoas na própria Prefeitura, tem um grupo de gente que comanda que eu tiro o chapéu. Agora, tem um grupo que está olhando para o próprio umbigo, só querer estar no posto. **Tinha mais de 20 pessoas, foi um grupo que se reuniu todas as noites de maio a junho. Dois meses praticamente, todos os dias a gente encontrava e discutia quase 3 horas.** Então chegou um dia, e tinha empresário lá, a gente chegou e eu disse que nós íamos dar continuidade ao que foi definido na primeira Conferência da Cidade. Então a Cláudia teve o cuidado, pegou todas as deliberações, nós vamos ver o que foi feito e o que não foi feito. Nós partimos dando continuidade dentro do grupo de obra. **O que tinha feito, implementado em 2000 na I Conferência da Cidade, nós demos seguimento para dar continuidade, afinal o tema da Conferência era "a cidade que temos e a cidade que queremos". Então, a cidade que queremos é a cidade que continue com os projetos que a gente já tinha votado enquanto questão popular, enquanto regulação para uma cidade melhor**. (Entrevista: Mércia Inês Pereira do Nascimento – Representante: Setor Popular. Grifos desta pesquisadora)

Os depoimentos dos conselheiros que atuaram na II Conferência mostram como essas lideranças se apropriaram do evento. O relato da líder da Região Leste expõe a experiência dos setores civis de ultrapassar os limites da qualificação formal. A formação do grupo de trabalho independente a que ela se refere demonstra a autonomia conquistada pelos setores civis, em especial o popular, ao se organizarem durante a Conferência para tentar interferir na forma de encaminhamento dos trabalhos.

5.2.2 A atuação dos Grupos de Trabalho nas Pré-Conferências Temáticas e Regionais

As Pré-Conferências que antecederam a assembleia de deliberação final duraram quatro meses. Abertas à participação da sociedade, foram programadas para resultarem na formulação de um diagnóstico da cidade para a construção de sínteses a serem apreciadas na etapa final.

O temário contemplou: mobilidade urbana, sistema viário, transporte coletivo e trânsito; controle urbano e patrimônio histórico; meio ambiente, recursos hídricos e saneamento; habitação, vilas e favelas. A discussão do tema habitação, vilas e favelas se restringiu a entidades envolvidas com a questão da moradia e todas as Pré-Conferências se estruturaram em torno dos subtemas: crescimento urbano e inclusão; distribuição de atividades e centros urbanos; mobilidade, transporte e trânsito; espaços públicos e patrimônio cultural; condições ambientais.

As diferenças da II Conferência, se comparada à experiência anterior, não se limitam ao aumento do número de delegados e a uma maior mobilização da sociedade. Como parte de suas

peculiaridades metodológicas, incluem-se a integração dos setores e a redefinição dos temas. Ao analisar o temário da II Conferência, constata-se uma tendência a utilizar conceitos como: mobilidade associado ao transporte e trânsito, o patrimônio tratado junto ao controle urbano, a questão ambiental vista por uma ótica aparentemente mais preventiva e, por fim, a abordagem da habitação voltada mais explicitamente para as necessidades da população de baixa renda.

Nas Pré-Conferências Regionais, além do uso dos temas e subtemas gerais que nortearam as discussões temáticas, incluíram-se nos debates os temas específicos de cada região e foi adotado o debate de tema livre, espaço aberto para exposição de questões diversas pelos moradores das regiões.

A visão dos participantes pode ser considerada como um recorte da percepção maior da sociedade belo-horizontina sobre múltiplos aspectos que afetam a vida da e na cidade. Trata-se de uma amostra significativa da cidade, por representar a exposição dos diversos olhares dos moradores, a partir de vários espaços e lugares sociais por eles ocupados.

Interpretações da cidade a partir da participação

Da análise dos resultados dos grupos e subgrupos de trabalho[247] organizados nas Pré-Conferências, buscou-se nesta pesquisa construir agrupamentos dos pontos negativos e positivos esboçados para cada tema, resultante das interpretações dos participantes sobre: participação social, legislação urbanística municipal e o Estatuto da Cidade, inversão de prioridades com foco nas intervenções em vilas e favelas, descentralização e reforma administrativa, integração de políticas públicas sociais e urbanas e, por fim, controle social relacionado à informação e a

[247] "As plenárias de abertura abriam oficialmente os trabalhos com uma apresentação sobre o processo geral da Conferência e sobre a dinâmica das Pré-Conferências. Em seguida, os participantes se dividiam em grupos de até quarenta pessoas para as discussões, que envolviam também momentos de trabalho em subgrupos de oito pessoas. Os grupos e subgrupos eram compostos da forma mais heterogênea possível de maneira a fomentar uma visão mais integrada, mesclando participantes das várias Unidades de Planejamento (UP) que compõem a região, no caso das Pré-Conferências Regionais, e das categorias, no caso das Temáticas. A Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) coordenou os trabalhos nos grupos e subgrupos, através de uma equipe de técnicos treinados para essa função, e subsidiou todas as discussões com textos e mapas contendo as informações disponíveis sobre os assuntos em pauta. Os resultados dos trabalhos em grupo eram registrados em cartelas, visando estimular a objetividade das discussões e facilitar sua sistematização, sendo posteriormente apresentados na plenária de fechamento por relatores eleitos entre os participantes" (ANAIS DA II CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, 2002, p. 22).

medidas socioeducativas. A seleção e o agrupamento desses pontos retirados das discussões desenvolvidas nos grupos de trabalho foram feitos tendo por base a manifestação das diversas percepções sobre a cidade.

As percepções dos moradores foram selecionadas tendo por base os pronunciamentos feitos nos grupos e subgrupos de trabalho, cruzadas com as respostas dos delegados do setor popular interpelados na pesquisa de campo e com as opiniões expostas nas entrevistas feitas com delegados e conselheiros.

Dos pontos destacados pelos representantes sociais que atuaram nas Pré-Conferências, verifica-se que eles reconhecem a abertura da administração municipal para a participação da sociedade na tomada de decisões sobre os problemas da cidade, avaliação presente em praticamente todos os temas e subtemas trabalhados em que os envolvidos foram motivados a se posicionar sobre os aspectos positivos relacionados a cada tema. As Conferências e os Conselhos são citados como importantes esferas públicas de participação, e o Orçamento Participativo se apresenta recorrentemente como o melhor exemplo de iniciativa, evidenciando seu significado como referência de participação popular para os belo-horizontinos.

Das inúmeras observações feitas sobre a participação popular na gestão da cidade presentes nas discussões, inclusive fora do debate específico do tema gestão participativa, os tópicos destacados abaixo ilustram a visão dos participantes.

> Possibilidade de participação da população nas decisões da administração municipal.
> Mobilização e participação popular em espaços legitimados na elaboração de diretrizes relativas à cidade.
> Parceria entre o movimento popular e governo municipal.
> Iniciativas de participação popular, inclusive as parcerias com a iniciativa privada, permitem um planejamento mais próximo das necessidades da população.
> Participação popular como política de inclusão social.
> Predisposição da PBH e outros órgãos públicos para informar e buscar soluções com associações e movimentos populares que estão buscando melhorias para seus bairros e cidade.
> A participação da população na redefinição da legislação do uso e ocupação do solo.[248]

Percebe-se como a participação é vista na perspectiva da gestão e da aplicação das leis, pelo reconhecimento da existência dos espaços legalmente instituídos. O envolvimento da

[248] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana – Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Temáticas e Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Regionais, 2002, p. 379-510.

população no planejamento é possibilitado pela atuação da sociedade na definição de diretrizes para a cidade.

O uso das expressões “movimentos populares” e “associações” demonstra haver compreensão dos participantes sobre a existência de uma pluralidade de formas de manifestação da sociedade civil atuando na interlocução com o poder público. É interessante notar que a participação é vista como um recurso que permite a inclusão.

No agrupamento seguinte, quando foram manifestadas as críticas, percebe-se a capacidade de entendimento dos moradores sobre os problemas que envolvem a participação da sociedade nos processos decisórios e de consulta que afetam as políticas.

A questão da centralização é apontada como um traço do controle técnico ainda presente nas administrações, problema também destacado nas entrevistas e na pesquisa de campo. A deficiência no domínio do saber técnico por parte dos moradores aparece como elemento dificultador da participação, juntamente com a sinalização de que ocorre insuficiência ou desinteresse do lado da sociedade em participar dos espaços criados.

> A participação popular na discussão da política urbana é insuficiente, centralizada e elitista. Participação restrita, ou seja, a população tem dificuldade para participar dentro dos grupos legitimados.
> Manipulação, desorganização e interesses pessoais no Poder Público e nos Movimentos.
> Falta maior conhecimento técnico e orçamentário da máquina pública por parte do movimento.
> Participação insuficiente da comunidade nas decisões e propostas apresentadas aos Órgãos Públicos.[249]

A necessidade do domínio de um saber técnico especializado envolve, no caso da participação em espaços relacionados às demandas sobre questões urbanas, o entendimento do vocabulário pertinente ao planejamento e de conteúdos jurídicos relativos à legislação urbanística.

Dagnino (2002), quando avalia esse aspecto presente em resultados de pesquisa voltados para experiências participativas,[250] mostra que essa necessidade de qualificação tem-se revelado um desafio, principalmente para os setores populares, por exigir investimentos de tempo e energia, retirados muitas vezes da manutenção dos vínculos com as bases. Soma-se a esse

[249] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana – Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Temáticas e Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Regionais, 2002, p. 379-510.
[250] Projeto de pesquisa Civil Society and Governance proposto pela Fundação Ford em 22 países, adotou no Brasil, como eixo articulador, a problemática dos espaços públicos (DAGNINO, 2002, p. 11).

problema o fato de o investimento no aprendizado dificultar a renovação dos quadros das lideranças envolvidas na participação, por resultar na acumulação de conhecimento restrita a algumas lideranças que passam a assumir um papel vitalício na representação, justamente por deter as informações e a formação necessárias à participação qualificada.

A existência dos conselhos de políticas, a realização de conferências e o envolvimento da comunidade no uso dos recursos públicos em obras priorizadas pelo Orçamento Participativo são citados como avanços nos processos decisórios que interferem no funcionamento da cidade.

A pesquisa de campo realizada com delegados do setor popular participantes da II Conferência apresenta resultados que convergem na direção das observações feitas pelos representantes sociais nas Pré-Conferências.

Na época do evento, mais de 50% dos entrevistados representavam as associações de moradores. Os delegados consultados na pesquisa acreditam que a participação afeta as decisões e ações do poder público. Porém, os que disseram que afeta parcialmente fizeram críticas sobre o fato de as decisões já virem prontas do governo. Os delegados apontaram como o primeiro grande problema da participação o baixo interesse da população em participar, situação que afeta os avanços no campo decisório, coincidindo com o item participação insuficiente citado nos resultados das Pré-Conferências. Quanto aos consultados sobre as formas de participação, 44,4% dos delegados referiram-se ao Orçamento Participativo como o espaço de participação mais eficiente de Belo Horizonte.

É interessante observar que o Conselho Municipal de Política Urbana, embora seja a instância responsável por avaliar as demandas cotidianas referentes às políticas urbanas associadas à aplicação da legislação municipal e de ser responsável pela organização das Conferências, aparece subsumido no conjunto dos recursos de participação citados como práticas adotadas em Belo Horizonte. Os destaques sobre o Conselho selecionados abaixo representam as poucas referências feitas pelos participantes registradas nos Anais da Conferência.

> Abertura/conquista de espaço para a participação popular (conselhos municipais, COMPUR).
> Existência dos conselhos de participação popular, ex.: COMPUR, COMAM, do Patrimônio e outros.
> Abertura do COMPUR à participação popular.

Existência do COMPUR (Conselho Municipal de Política Urbana).[251]

Ilustra também a pouca ressonância do COMPUR a afirmação de que há "falta de instrumentos para ajustes locais da Lei de Uso e Ocupação do Solo, a curto prazo"[252] e reforça a avaliação apresentada anteriormente sobre a pouca ressonância do Conselho ou o desconhecimento sobre suas atribuições entre os segmentos populares, se for considerada sua função prevista em lei.

O entendimento sobre as leis

Os comentários sobre a legislação urbana, tanto federal como municipal, demonstram que os participantes têm noção das novas orientações sobre o planejamento urbano presentes no Estatuto da Cidade. Com certeza, as palestras proferidas na abertura do evento e o acesso ao material de suporte preparado pelo governo para as Pré-Conferências foram determinantes para o conhecimento dos temas tratados na Conferência. Em vários pontos destacados pelos grupos de trabalho, verifica-se o entendimento dos participantes da função social da propriedade estabelecida pela legislação, além dos fundamentos que garantem a regularização da terra urbana e dos instrumentos de política urbana presentes na Lei Federal.

> Ruptura do conceito absoluto de direito de propriedade, valorizando a função social, num processo de mudança de cultura.
> Plano Diretor e o Estatuto da Cidade são instrumentos positivos para o crescimento e inclusão da cidade.
> Promulgação do Estatuto da Cidade, enquanto instrumento para garantia da função social de propriedade.
> Estatuto da Cidade como instrumento que favorece a regularização fundiária.
> Conquista de uma legislação que busca a inclusão (Estatuto da Cidade, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, etc.).
> Consciência de que para ser cidadão pleno é necessário conquistar direitos já instituídos em lei e ampliação dos mesmos.

[251] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana – Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Temáticas e Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Regionais, 2002, p. 379-510.
[252] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana – Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Temáticas e Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Regionais, 2002, p. 379-510.

IPTU progressivo previsto pelo Estatuto da Cidade.[253]

Comparando os resultados das Pré-Conferências Temáticas e Regionais registrados nos Anais da II Conferência, com dados produzidos pela pesquisa de campo, verifica-se o entendimento dos delegados sobre as leis que exercem influência nas questões urbanas de Belo Horizonte. Quando foi perguntado a eles se poderiam citar alguma lei que interfere na cidade, 51,9% disseram saber sobre alguma lei. As leis mais citadas foram a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, o Plano Diretor e o Código de Posturas, tendo sido mencionada a Conferência como o principal meio de acesso à informação sobre a legislação. Chama atenção o fato de ter sido mantido o registro da Conferência como fonte de aprendizado depois de seis anos de sua realização, pois a pesquisa foi aplicada no ano de 2009.

As leis são vistas como importante instrumento de regulação urbana, dos processos de crescimento da cidade, tendo sido citadas em várias passagens do evento. A legislação urbana em vigor, revista na I Conferência Municipal de Política Urbana, objeto de avaliação e revisão na II Conferência, é considerada a base de organização e funcionamento da cidade, sendo mais criticada pelas falhas na sua aplicação do que pelo seu conteúdo.

> A legislação e os instrumentos urbanísticos (Plano Diretor, leis das ZEIS, Estatuto da Cidade) são bons.
> Existência de instrumentos de política urbana na legislação.
> A nova Lei de uso e ocupação do solo, que permite o crescimento ordenado da cidade.
> Existência de parâmetros urbanísticos que definem as condições de parcelamento do solo.
> A nova legislação urbanística minimizou problemas críticos na cidade, possibilitando a melhoria da qualidade ambiental, bem como dos parâmetros urbanísticos.
> IPTU diferenciado como fator de inclusão e redistribuição de renda.
> Lei de uso e ocupação do solo orientando e descentralizando fluxos e atividades.
> Descentralização das atividades (comércio, serviços públicos, etc.).
> A legislação urbanística atual descentraliza as atividades econômicas.
> Existência de mecanismos legais que favorecem a preservação do patrimônio, tais como a transferência do direito de construir, os conselhos, etc.
> Instrumentos das ADE e zoneamentos permitem tratar situações especiais da cidade.
> Existência de áreas definidas como ADE, favorecendo o crescimento inclusivo.
> Elaboração e votação da Lei de ZEIS 1 e 3.
> Parcerias entre iniciativa pública e privada para recuperar áreas degradadas (como ocorreu com a Praça da Liberdade).[254]

[253] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana – Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Temáticas e Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Regionais, 2002, p. 379-510.
[254] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana – Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Temáticas e Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Regionais, 2002, p. 379-510.

Há entendimento por parte dos delegados e participantes da II Conferência sobre a importância do Plano Diretor de Belo Horizonte como instrumento legal favorável à descentralização das atividades econômicas. Percebe-se também o reconhecimento da função inclusiva e disciplinadora das Zonas Especiais de Interesse Social e das Áreas de Diretrizes Especiais como recurso de inclusão social e de controle da expansão da cidade.

Avaliações dos participantes sobre as intervenções urbanas

Em Belo Horizonte, a existência de intervenções urbanas articuladas em vilas e favelas por meio dos Planos Globais Específicos reflete a incorporação das diretrizes presentes no Estatuto da Cidade. As críticas mais comuns sobre esse tipo de intervenção referem-se à necessidade de aprofundamento dos Planos Globais Específicos, tendo sido apontados problemas decorrentes da falta de um acompanhamento sistemático no pós-morar. Os Planos Globais Específicos refletem a ideia de inversão de prioridades proposta pelo Estatuto da Cidade, contemplada pelo Plano Diretor de Belo Horizonte, traduzida em políticas públicas voltadas para a regularização fundiária, urbanização de espaços precariamente ocupados e de habitação.

Na complexa discussão que caracterizou a II Conferência, o destaque dado à necessidade de articulação das intervenções urbanas e sociais nas áreas mais carentes da cidade e, consequentemente, a relevância dada aos Planos Globais Específicos citados nas abordagens dos temas demonstram a força dos segmentos populares no evento, fato que com certeza tornou o debate politicamente mais disputado com o setor empresarial.

Existência de um Programa de Urbanização de vilas e favelas.
Valorização dos bairros de periferia da cidade. Ex.: urbanização de vilas e favelas.
A existência de planos globais ajuda a disciplinar o crescimento das vilas.
Urbanização e planos globais estratégicos para a regularização e melhoria da situação de vilas e favelas.
Política Municipal de Habitação (regulamentação da ZEIS 1 e ZEIS 3, PGE e OPH).
A existência de Planos Globais Específicos com diretrizes para intervenções estruturais em vilas e favelas.
A Política Habitacional está sendo tratada dentro do contexto da Política Urbana da cidade, tratando inclusive da questão social.
Plano Global Específico: importante na organização da demanda comunitária.

> Forma de participação em habitação através de sistemas de cooperativas, autogestão.
> Adoção do "Índice de qualidade de vida urbana" (IQVU) que permite analisar as condições de qualidade de vida da cidade e da população.
> Projetos de urbanização e regularização das favelas estão inibindo o processo de expulsão proporcionado pelo crescimento urbano.[255]

As críticas aos Planos Globais Específicos abaixo relacionadas voltaram-se para o problema principal apontado também para outras áreas de atuação do poder público: a dificuldade de articulação entre intervenção urbana e implementação de políticas sociais.

> Adormecimento da diretriz colocada como número 1 pela Administração atual: inversão de prioridade.
> Demora na implementação dos PGEs.
> Os conjuntos habitacionais construídos pela PBH e reassentamento carecem de infra-estrutura.
> Falta de política social de pós-morar e planejamento de implantação de equipamentos comunitários nos novos conjuntos.
> Falta de ação da PBH para regularizar os loteamentos irregulares e clandestinos.
> As famílias reassentadas não têm acompanhamento social (PROAS) e é insuficiente nos conjuntos.
> Omissão do poder público e falta de planejamento nos assentamentos nas periferias, acarretando deficiência de equipamentos públicos.[256]

A integração das políticas, as deficiências de articulação intersetorial e interinstitucional são percebidas pelos participantes da II Conferência e aparecem como falhas das administrações desde a realização do primeiro evento. Esse fato sugere que existe uma visão crítica e madura das lideranças sociais sobre a necessidade de ações casadas de gestão e planejamento e, ao mesmo tempo, leva à constatação de que existem flagrantes limitações dos governos no enfrentamento dos problemas urbanos e sociais.

Os significados da descentralização

Alternativas de descentralização estão previstas no Plano Diretor[257] como uma das principais diretrizes para o desenvolvimento da cidade. Elas referem-se ao estímulo a ser dado à

[255] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana – Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Temáticas e Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Regionais, 2002, p. 379-510.
[256] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana – Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Temáticas e Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Regionais, 2002, p. 379-510.

construção de um projeto de desenvolvimento da cidade que contemple a organização de novas centralidades, descongestionando o centro principal, favorecendo a autonomia econômico-política das regiões. Tal autonomia seria possível pela implementação de uma estrutura administrativa descentralizada, capaz de colocar em diálogo mais próximo os cidadãos e o governo municipal.

Ao abordar os avanços instituídos pelo Plano Diretor e pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte, Cota e Mol (2008) afirmam sobre a desconcentração urbana:

> Quanto à estrutura urbana, ambos almejavam a desconcentração e a multiplicidade de usos, através do estímulo ao surgimento e fortalecimento de centros fora da área central e à sua articulação, de modo a romper com a problemática organização rádio-concêntrica do projeto urbanístico de Belo Horizonte. Trata-se de uma nova lógica em relação às legislações urbanísticas anteriores, especialmente no que se refere aos seus princípios norteadores (COTA; MOL, 2008, p. 231).

Na avaliação dos delegados, feita com base na metodologia aplicada da "Cidade que somos e a Cidade que queremos", verificam-se convergências de opinião sobre os avanços já alcançados no desenvolvimento de novos centros.

No agrupamento feito das percepções dos delegados, são destacadas avaliações mais globais da questão.

---

[257] Diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor para a descentralização:
Art. 6º - Os objetivos estratégicos e as diretrizes de desenvolvimento urbano estabelecidos nesta Lei visam a melhorar as condições de vida no Município, considerados os seguintes fatores:
III - a alta concentração espacial das atividades de comércio e de prestação de serviços;
Art. 7º - São objetivos estratégicos para promoção do desenvolvimento urbano:
XV - a criação de condições para a formação e a consolidação de centralidades;
Art. 10 - São diretrizes da política urbana:
VI - elaborar proposta física de crescimento para o Município, criando pólos de desenvolvimento, visando a reduzir o tráfego, a descongestionar a área central e o hipercentro e a proporcionar à população alternativas de trabalho, estudo, moradia e melhor acesso aos equipamentos urbanos e comunitários, diminuindo a necessidade de deslocamentos;
Art. 13 - São diretrizes de intervenção pública nos centros e nas centralidades estabelecer instrumentos e incentivos urbanísticos e realizar obras em áreas públicas, visando a:
IV - estimular o surgimento de centralidades;
V - estimular o surgimento de centros fora do perímetro da Avenida do Contorno, priorizando a instalação das atividades relacionadas no art. 11.
§ 1º - Centros são as concentrações de atividades comerciais e de serviços dotadas de ampla rede de acesso e grande raio de atendimento.
§ 2º - Centralidades são os espaços de convivência para a comunidade local ou regional, como praças, largos e similares, bem como os monumentos e as demais referências urbanas.

> Plano Diretor que prevê a descentralização de serviços.
> A descentralização das atividades básicas comerciais é satisfatória no município.
> Valorização da regionalização por especialidades comerciais.
> Reforma administrativa municipal.
> Descentralização da administração pública municipal.
> "Reforma administrativa", possibilitando a união de diversos órgãos sob uma mesma coordenação, aproximando a prefeitura da população.
> Há uma relativa descentralização dos serviços.
> Não foi ainda percebida ação descentralizadora do Plano Diretor.[258]

Percebe-se, nos resultados das Pré-Conferências Regionais expostos abaixo, uma compreensão mais concreta do público sobre as ações relativas à descentralização, em função, provavelmente, dos moradores estabelecerem uma relação mais próxima com as administrações regionais e por lidarem diretamente com os resultados das ações de governo, ou com a falta delas, nas regiões. As lideranças e os moradores participantes das Pré-Conferências realizadas nas nove regiões manifestaram tanto o reconhecimento dos benefícios auferidos com a nova lógica desconcentradora, como enxergaram as falhas do sistema de descentralização aplicado.

> Descentralização da administração da PBH, com o fortalecimento das regionais, no novo ordenamento administrativo.
> A descentralização permitiu o crescimento e desenvolvimento das regiões periféricas.
> Melhoria do acesso da população, devido à descentralização (regionalização) da PBH.
> As áreas mais nobres da cidade têm preferência no uso dos recursos públicos.
> Descentralização da prefeitura, fortalecendo a aproximação da população com a Regional.
> A desconcentração do centro criou outros centros nos bairros com melhor qualidade de vida.
> O centro é importante, mas ele sempre recebeu mais investimentos em infra-estrutura urbana, o que atrai até hoje mais gente para essa área.
> Regionalização ainda não atingiu seus objetivos práticos.
> Falta de participação popular na escolha dos administradores regionais e gerentes dos equipamentos públicos.
> A descentralização criou divergências partidárias dentro das Regionais, dificultando o andamento dos processos.[259]

No geral, foram feitas críticas aos encaminhamentos dados à proposta de descentralização, tendo sido destacada como relevante a falta de um projeto claro de desenvolvimento capaz de articular as diretrizes fundamentais do Plano Diretor, integrando as políticas urbanas e sociais com ações de fomento econômico.

---

[258] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana – Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Temáticas e Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Regionais, 2002, p. 379-510.
[259] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana – Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Temáticas e Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Regionais, 2002, p. 379-510.

Percepções sobre planejamento e desenvolvimento urbano

A visão sobre um planejamento que englobe a cidade na sua totalidade foi manifestada nas discussões dos grupos de trabalho, nas recomendações ao Executivo e na síntese onde foram esboçados os resultados da II Conferência. Na I Conferência, essa preocupação esteve presente ao longo dos trabalhos, podendo ser resumida na proposta feita como recomendação ao Executivo: "Criação de um plano macro-estratégico com ações estruturantes e multisetoriais na definição dos investimentos na cidade como instrumento permanente de solução dos problemas do espaço urbano."[260]

O Estatuto da Cidade compreende o crescimento e o desenvolvimento urbano como um processo no qual se deve buscar o equilíbrio entre o social e o ambiental na relação deles com o crescimento econômico. Na I Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, foram definidas diretrizes para a sustentabilidade financeira e socioambiental da política urbana. A proposta da sustentabilidade das cidades é um dos eixos do ideário da Reforma Urbana. A questão permeou as discussões e resoluções das Conferências realizadas em Belo Horizonte.

Uma das deficiências de gestão apontada é a falha no controle urbano relativo à fiscalização do crescimento e expansão da cidade, tanto quanto é vista como nociva a pressão especulativa do setor imobiliário que desequilibra e desfavorece o alcance do desenvolvimento sustentável.

> Planejamento e integração das políticas públicas é deficiente.
> Falta de planejamento integrado das políticas urbanas.
> Necessidade de aprimorar a coordenação entre os diversos agentes públicos.
> Falta de integração dos diversos órgãos e estrutura inadequada para a preservação do meio ambiente.
> Falta de integração entre o planejamento viário e questões ambientais e sociais.
> Descontinuidade política, de fato, e administrativa da integração da política urbana com a de preservação cultural.
> Ausência de articulação entre as políticas de turismo e de preservação do patrimônio histórico.
> A precariedade da fiscalização proporciona ocupação irregular, levando o poder público a perder os espaços de equipamentos e áreas verdes.
> Deficiência no cumprimento da normatização das leis urbanas com déficit de estrutura da fiscalização do Município.
> Falta de programa para controle dos assentamentos clandestinos ameaçando as áreas verdes.

[260] Anais da I Conferência Municipal de Política Urbana, 2000, p. 83.

> Fiscalização insuficiente dos novos bairros e das construções em geral.
> Falta de fiscalização (educativa, orientativa e punitiva) para a Lei das ZEIS.[261]

A falta de integração das políticas públicas é apontada como um dos problemas do planejamento e da gestão, podendo ser considerada como um dos nós do planejamento em Belo Horizonte e, portanto, elemento dificultador dos avanços na aplicação da Gestão Integrada.

Observações sobre os fluxos de informação

A preocupação demonstrada pelos participantes das Pré-Conferências com as condições de informação sugere um bom nível de compreensão das representações civis sobre o significado da comunicação para a qualidade da participação democrática.

> Informação e conscientização deficientes das pessoas e empresariado, além de pouca publicidade por parte do poder público.
> Insuficiência de informação da população em relação à legislação urbana.
> Existência da cidade irregular devido à desinformação da população sobre a Lei e a falta de estrutura de fiscalização.
> Falta de discussão da prefeitura com a comunidade sobre a ZEIS-3 e outras questões de interesse geral.
> Pouca/fraca divulgação e informação sobre os organismos de participação popular e das políticas urbanas da PBH.
> Falta de informações e debates para a comunidade social sobre os temas e resoluções tomadas pelos fiscalizadores.
> As informações não são viabilizadas à comunidade (somente aos delegados que mesmo assim têm dificuldades). Esse fato dificulta a participação.
> Falta de divulgação do Plano Regional de Venda Nova.[262]

No Estatuto da Cidade, o direito à publicidade e informação é considerado importante elemento de acesso dos cidadãos às decisões, serviços e intervenções a serem garantidos pelas administrações públicas. “A participação do cidadão no planejamento da cidade pressupõe a

[261] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana – Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Temáticas e Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Regionais, 2002, p. 379-510.
[262] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana – Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Temáticas e Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Regionais, 2002, p. 379-510.

apropriação do conhecimento sobre informações inerentes à vida na cidade (atividades, serviços, planos, recursos, sistema de gestão, formas de uso e ocupação do espaço urbano)".[263]

O acesso à informação foi abordado de maneira crítica por Dolabella Pereira (2007). A autora acha que a comunicação deve substituir a intenção de conscientização das comunidades. A socióloga especialista em estudos de cidades considera as ações de conscientização assumidas pelas administrações marcadas por traços centralizadores e por registros hierárquicos próprios de um poder e saber técnico especializado, que tende a se sobrepor ao invés de se adaptar às condições e práticas populares. Avaliando por esse ângulo, é importante lembrar que: "[...] informação de qualidade confere poder aos habitantes e politiza o processo de planejamento" (MATOS, 2008, p. 157).

A pesquisa não dispõe de elementos para indicar conclusões precisas sobre como ocorre o fluxo de informação ou de como se dá a formação dos representantes sociais para atuarem nos espaços públicos decisórios. Verificou-se que o governo atua oferecendo cursos de qualificação, inclusive para os conselheiros do COMPUR, como consta em atas. Os participantes da II Conferência criticaram a ausência de ações educativas, ao mesmo tempo enxergam falhas no nível de preparação das lideranças atuantes nos espaços institucionalizados.

> Falta de programas educativos por parte do poder público, dando conhecimento à população dos seus direitos e deveres, buscando atitudes mais inventivas que corretivas.
> Ausência de um programa educativo, inclusive nas escolas, relacionado à preservação e valorização do patrimônio urbano.
> Insuficiência do trabalho educativo com o público beneficiado com unidades verticalizadas quanto ao uso e manutenção das instalações e equipamentos, dificuldade de convivência entre moradores demandando um acompanhamento técnico social pós-morar.
> Uso dos termos técnicos dificultam o entendimento pela comunidade.
> Falta de capacitação técnica para a comunidade, provocando uma ineficiente fiscalização.
> Insuficiência da capacitação – formação e instrumentalização – por meio do poder público dos gestores comunitários.[264]

Tomando por base as opiniões dos participantes da Conferência, percebe-se que existem falhas tanto na formação como na informação. Os moradores das comunidades, principalmente

---

[263] BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. p. 51.
[264] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana – Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Temáticas e Íntegra dos Produtos das Pré-Conferências Regionais, 2002, p. 379-510.

das áreas da cidade beneficiárias de programas sociais e de intervenção urbana, entendem que as ações do governo precisam ser ampliadas com atividades educativas.

Nos Anais da II Conferência consta a importância de utilização do material das Pré-Conferências Temáticas como subsídio para o planejamento setorial das políticas públicas urbanas e dos resultados das Pré-Conferências Regionais para a formulação dos planos regionais. O propósito mencionado mereceria uma investigação específica para se avaliar se as opiniões expostas pela sociedade no evento e registradas no documento final foram incorporadas como dados sobre os problemas urbano-sociais presentes nas regiões da cidade, ou em que medida as informações compiladas nos Anais serviram de parâmetro para a preparação do planejamento e para a formulação de políticas públicas urbanas e sociais.

5.2.3 Resultados da II Conferência: debates e encaminhamentos

As avaliações realizadas no COMPUR

Ao organizar a II Conferência, o Conselho de Política Urbana manteve o procedimento adotado na experiência anterior de acompanhar todo o processo, realizando, ao final, uma avaliação dos resultados que passaram por uma votação interna antes de serem transformados em minuta de projeto de lei. Esse procedimento consumiu tempo do Conselho e gerou debates em seu interior em função das opções de encaminhamento discutidas e adotadas, mas principalmente pela tentativa do setor empresarial de utilizar tais circunstâncias para revisar deliberações da II Conferência não aceitas e não reconhecidas pelo setor. Os empresários se retiraram da Conferência na etapa final em uma posição de discordância com a votação de temas que afetariam o desempenho do mercado imobiliário. Nas entrevistas, os representantes do setor alegaram que havia um controle do debate e da votação dos temas pelo Poder Executivo, favorecido pela aceitação do setor popular numericamente forte, o que impedia a argumentação dos delegados do setor empresarial. Fica claro também, em um dos depoimentos, que os

empresários optam por interferir no processo isoladamente pela via dos poderes Executivo e Legislativo.

> Mas na II [Conferência], houve uma percepção por parte do setor empresarial que eles estavam indo ali absolutamente só para referendar o que os técnicos da Prefeitura tinham determinado e tinham passado pela Conferência, induzindo a Conferência a aceitar. Eles jogavam dentro do Grupo de Trabalho e induziam as coisas com o setor popular, uma condução do processo muito forte. **O setor começou a achar que estava indo lá pra referendar, que não teria chance alguma de alterar os destinos da Conferência, das coisas que estavam sendo determinadas.** Chegamos à conclusão que o setor empresarial estava indo lá, sem voz porque ele era minoritário em termos numéricos mesmo. **Não se conseguia empreender o debate como deveria.** Quando chegou na assembleia final, nós ainda tínhamos uma esperança de conseguir debater os temas e conseguir votação via debate. Quando começou a assembleia, nós percebemos que não ia ter debate, que íamos ser massacrados. [...] **Quando percebemos que não seria possível, que íamos perder tudo, aí o setor resolveu sair da Conferência. Sair e utilizar outros caminhos pra debater o material.** Que outros caminhos? – o Executivo, a Câmara. Esse foi o resultado: chegar o projeto na Câmara e nunca mais ter clima pra passar. (Entrevista: Teodomiro Diniz Camargos – Representante/Delegado: Setor Empresarial. Grifos desta pesquisadora)

> **Nós começamos ali na II Conferência e abandonamos a Conferência.** Depois o Executivo falou: "Ah, mas vocês abandonaram tudo." Mas eu falei: "A forma como ela é feita é uma perda de tempo." Você precisa colocar num lugar enorme, com não sei quantas pessoas, numa mesa, todos os representantes onde você não consegue nem falar que todo mundo já acha que os empresários é não sei o quê? E já grita, então vira um circo e em um circo ninguém vai querer participar. Então a forma como ela é feita, eu acho errado. (Entrevista: Jackson Câmara – Representante: Setor Empresarial. Grifos desta pesquisadora)

Ao avaliar o episódio, uma representante do setor popular, delegada presente nas três Conferências, apresenta sua interpretação da retirada do setor empresarial, lamentando a incapacidade de negociação entre os setores na época da II Conferência e a perda de todo o trabalho desenvolvido. Ela tem clareza da estratégia usada pelos empresários de atuar em prol de seus interesses, especialmente na Câmara Municipal.

> **E os empresários estavam lá e assim... se sentiram prejudicados e se retiraram da Conferência. Acho que eles acharam que a coisa "tava" muito fechada, as propostas estavam muito fechadas e aí eles se retiraram da Conferência, foram fazer uma articulação na Câmara.** Então todos os nove meses de Conferência e de discussão que nós tivemos não valeu de nada, porque não foi consenso, não foi costurado, nem minimamente acertado. Olha, "cê" cede um pouquinho pra ganhar ali e a gente construir uma coisa de consenso pra cidade, então os empresários se retiraram, foram articular na Câmara. Os vereadores não votaram, não votaram a lei e tudo que nós fizemos ficou perdido lá nas gavetas da Câmara de Vereadores. (Entrevista: Ednéia Aparecida de Souza – Delegada: Setor Popular. Grifos desta pesquisadora)

Os empresários chegaram a solicitar espaço no COMPUR para apresentação das questões que interfeririam no projeto de lei. No momento em que o Conselho se preparava para fazer a votação final dos resultados da II Conferência, as representações do setor em uma reunião extraordinária apresentaram um documento elaborado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil, do qual constavam ponderações sobre as alterações da Lei de Parcelamento Ocupação e Uso do Solo[265] aprovadas no evento.

> O conselheiro Jackson Câmara solicitou um adiamento da votação das propostas, justificando que o SINDUSCON e outras entidades representantes do setor empresarial estavam concluindo a análise das mesmas e elaborando um documento com várias simulações, a ser concluído em poucos dias; acrescentou que esse documento seria encaminhado aos demais conselheiros e que seria significativo para subsidiar as decisões. Justificou dizendo que várias das propostas em análise trazem restrições construtivas que certamente vão expulsar a classe média de bairros tradicionalmente ocupados por ela e que inviabilizam o mercado imobiliário, sem que tenha sido demonstrada a razão que levou a tais proposições; sugeriu o adiamento das discussões para outra reunião, em agosto, o que tornaria desnecessário um pedido de vistas seu. O conselheiro Jackson Câmara considerou que, se o documento que for enviado estiver próximo do consenso, não demandará modificações pela Câmara.[266]

> O conselheiro Jackson Câmara pediu licença para ler um relatório elaborado pelo SINDUSCON a seguir transcrito: "CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PROPOSTAS DE MODIFICAÇÃO DA LEI DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – COMPUR: As alterações propostas para a modificação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, especialmente as que se referem às reduções dos coeficientes de aproveitamento, ao aumento das quotas de terrenos, à recriação do gabarito como forma de controle da altura das edificações, à eliminação da caixa de captação como alternativa para substituição de áreas de permeabilização, à redução do zoneamento dos Bairros Carlos Prates, Padre Eustáquio e adjacências, de ZAP para ZAR-2, são discutíveis pelos seguintes aspectos.[267]

A reação dos conselheiros foi de preservar as deliberações da Conferência, entendendo que alterações de conteúdos realizadas pelo COMPUR gerariam conflitos, tanto entre os membros do Conselho como em relação aos delegados que representaram a sociedade nos acordos e decisões democraticamente tomadas.

---

[265] A Lei n. 7.166/96, ao estabelecer o zoneamento do Município, classifica: I – Zona de Adensamento Preferencial – ZAP e Zona de Adensamento Restrito – ZAR (ZARs-1, regiões com articulação viária precária ou saturada, em que se faz necessário manter baixa densidade demográfica; II – ZARs-2, regiões em que as condições de infraestrutura e as topográficas ou de articulação viária exigem a restrição da ocupação).
[266] Ata da 74ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 26/06/2003.
[267] Ata da 27ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal De Política Urbana – 25/06/2003.

> O conselheiro Geraldo Vítor[268] salientou que a dificuldade de entendimento decorre do fato de a Conferência não ter contado com a participação efetiva de todos os setores envolvidos o que, no entanto, não legitima a adulteração de seu resultado. Ponderou que é preciso reconhecer as diferenças que impediram a conclusão dos trabalhos no interior da Conferência e buscar uma solução pactuada para esse conflito, caso contrário, "uma guerra" será travada na Câmara, limitando-se cada setor a defender seus interesses, ficando a cidade relegada a um segundo plano.[269]
>
> O conselheiro Geraldo Vítor ponderou que as questões agora levantadas pelo setor empresarial são resultado da saída do setor da Conferência, espaço em que aconteceram as discussões; acrescentou que, se forem votadas alterações do que foi lá aprovado, seria necessário recompor o plenário que aprovou as propostas apresentadas; lembrou do ocorrido após a I Conferência, quando a Câmara aprovou um projeto atropelando o processo e houve uma grande reação popular; concluiu dizendo que não se pode fragilizar os resultados da Conferência, que contém as decisões dos atores envolvidos na política urbana.[270]

Enfrentada a questão exposta pelo setor empresarial, as avaliações das resoluções da II Conferência referentes à forma de votação, prazos e sobre os consensos necessários à formulação do Projeto de Lei prosseguiram nas reuniões.

> Encaminhamento: a vice-presidente Gina Rende lembrou que o COMPUR precisaria começar a votar, mesmo que por partes, fazendo as considerações que julgar pertinentes. Propôs que se iniciasse a discussão pelos pontos menos polêmicos e que os demais fossem apreciados ao final; o que tivesse sido indicado expressamente na II Conferência o COMPUR manteria, aquilo que fosse objeto de interpretação, poder-se-ia destacar e votar e o que fosse indicação do COMPUR, colocar-se-ia em "uma terceira coluna". Esclareceu que, naquele momento, era preciso definir quanto às duas propostas de encaminhamento: a primeira seria a de se destacar o que não houver consenso, votando-se em bloco o restante; a segunda seria a de se constituir de imediato grupos de trabalho.[271]
>
> O vereador José Tarcísio Caixeta considerou que, pelo acúmulo de discussões feitas até então, as decisões poderiam ser tomadas rapidamente e que a Procuradoria já poderia ir analisando e formatando o projeto de lei; disse que as grandes discussões ocorrem na Câmara nos meses finais do ano, e que se o projeto for construído a várias mãos e representar o consenso ou, pelo menos, a média das opiniões, a Câmara dificilmente irá criar uma grande polêmica em torno do mesmo; entretanto, acrescentou, caso o projeto vá para a Câmara sem que tenha sido construído um consenso médio, dificilmente será aprovado; por isso, considerou preferível ganhar um tempo agora para não correr o risco de se perder todo o processo.[272]

---

[268] Geraldo Vitor de Abreu – representante do setor popular pela Associação dos Artesãos e Produtores de Variedades do Estado de Minas Gerais – gestão 2001/2003.
[269] Ata da 27ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 25/06/2003.
[270] Ata da 74ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 26/06/2003.
[271] Ata da 27ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 25/06/2003. Essa ata consta em anexo na íntegra em função de sua importância como documento referente ao debate travado sobre os resultados da II Conferência Municipal de Política Urbana.
[272] Ata da 74ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 26/06/2003.

O litígio materializado pela retirada do setor empresarial da Conferência não impediu o prosseguimento das atividades de avaliação dos resultados pelo COMPUR, mas obstruiu a tramitação formal das resoluções no âmbito dos poderes e, concretamente, inviabilizou a efetivação da experiência democrática por desfavorecer a formalização dos resultados em lei.

Da avaliação do conteúdo dos discursos registrados nas atas, pode-se concluir que, no Conselho, predominava um clima de insegurança. Havia clareza entre os conselheiros de que todo o esforço decorrente da participação democrática demandaria a articulação de acordos políticos, como havia acontecido na I Conferência. No caso da II Conferência, variáveis novas traziam à cena política dificuldades que poderiam inviabilizar todo o processo, como de fato aconteceu. A condição de resistência e de isolamento do setor empresarial de fato gerou dificuldades na costura de pactos, as consequências práticas se efetivaram na morosidade demonstrada pelo Executivo no encaminhamento e na defesa política do Projeto de Lei na Câmara Municipal.

O acompanhamento dos resultados

No Conselho de Política Urbana foram avaliadas formas e estratégias de acompanhamento do documento final da II Conferência. Em reuniões, foram apresentadas alternativas de acompanhamento do Projeto de Lei na Câmara Municipal, considerando-se inclusive a necessidade de articulação do Conselho com os delegados.

> As propostas provavelmente irão se subdividir em três grandes campos, a saber: 1. alteração de legislação. 2. propostas relativas a intervenções estruturantes. 3. propostas relativas a operação da gestão urbana. Terminando esse processo, quando chegar a um nível definitivo do formato das propostas, elas serão encaminhadas ao COMPUR, para verificar se estão em conformidade com as diretrizes deliberadas pela Conferência. Esclareceu que após todo o processo a minuta de lei resultante será encaminhada para votação no Legislativo. **Informou, ainda, que por sugestão do Presidente do Conselho, o fórum de delegados se reúna algumas vezes até o dia do encerramento da Conferência, para dar retorno sobre os encaminhamentos feitos até então. O presidente Murilo Valadares (SCOMURBE) propôs um intercâmbio com os delegados acompanhando as votações das propostas na Câmara, dentro do processo de finalização da Conferência, principalmente, no caso de haverem divergências quanto a assuntos polêmicos.**[273] (Grifos desta pesquisadora)

[273] Ata da 59ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 18/04/2002. Grifos desta pesquisadora.

> O conselheiro Manoel Teixeira (IAB) sugeriu programar discussões periódicas dos assuntos mais gerais da cidade, o que na sua opinião é papel do COMPUR e agora mais, fiscalizando a Prefeitura no cumprimento das determinações da Conferência. O conselheiro Geraldo Vítor (AAPV/MG) julgou importante o acompanhamento pelos conselheiros da implementação dos resultados da Conferência.[274]

Verifica-se que havia uma grande preocupação dos conselheiros com o acompanhamento do processo, a ponto de ter sido sugerida a criação de um Fórum Ampliado da II Conferência Municipal de Política Urbana, voltado para garantir as deliberações resultantes do evento. A proposta do Fórum provocou reações no Conselho, tendo sido visto como um poder paralelo em disputa com as esferas públicas oficiais.

> Síntese da discussão**: O presidente do Conselho manifestou sua preocupação com a criação de um Fórum Ampliado da II Conferência Municipal de Política Urban**a, a ser oportunamente convocado, para se manifestar sobre o detalhamento das propostas oriundas dessa Conferência, antes de o COMPUR se manifestar sobre seu conteúdo e forma. **O presidente questionou a decisão do COMPUR por considerar que estaria sendo criada uma instância intermediária entre a Conferência e o COMPUR, extrapolando o previsto em lei.** O conselheiro José Abílio Belo Pereira esclareceu que a demanda dos delegados da Conferência é no sentido de constatarem se as minutas dos projetos de lei e as recomendações estariam coerentes com as propostas da Conferência, antes de serem submetidas ao COMPUR. Assim, segundo o conselheiro e secretário, uma vez espelhado, viria ao COMPUR para votação final. Encaminhamento: O presidente propôs que a apreciação do COMPUR, no que se refere a forma e conteúdo do detalhamento das propostas oriundas da II Conferência, aconteça após consulta aos delegados, o que foi aceito por todos.[275] (Grifos desta pesquisadora)

Os encaminhamentos dados pelo COMPUR e pelo poder público dos resultados aprovados na II Conferência foram avaliados pelos conselheiros entrevistados. Percebe-se que há um reconhecimento do significado democrático do evento, tendo sido feitas ponderações sobre falhas do processo, prevalecendo o entendimento de que caberia ao Poder Executivo fazer as negociações e o acompanhamento do documento na Câmara Municipal.

Algumas interpretações feitas pelos conselheiros entrevistados demonstram que há o reconhecimento do papel cumprido pelo COMPUR na revisão das leis, nos comentários os entrevistados apresentam suas posições sobre os resultados da II Conferência.

> A II Conferencia teve uma preocupação de gerar uma discussão muito mais ampla sobre a cidade. Eu não acompanhei diretamente, eu não participava, mas ela foi muito mais

[274] Ata da 65ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 24/10/2002.
[275] Ata da 61ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 20/06/2002. Grifos desta pesquisadora.

> rica no processo de discussão sobre a cidade porque ela foi muito mais longa e começou a entrar nas questões mais fundamentais, que eram as propostas de mudar alguns zoneamentos de algumas áreas, mudar coeficientes. Aí é que há um choque muito grande, especialmente do setor empresarial, a administração pública e os setores populares. E houve até uma questão importante nessa II Conferência, o setor empresarial abandonou a Conferência e aí as coisas foram aprovadas sem a participação do setor empresarial, já que ele esvaziou a legitimidade da Conferência. Foi uma estratégia do próprio setor empresarial. [...] Nos prazos corretos tudo foi cumprido. Aí a coisa passa para o âmbito político da Câmara e aí eu acho que o setor empresarial, de certa forma, ele joga porque ele abandonou a Conferência e passou a trabalhar pressionando a Câmara para que seus interesses se fizessem valer. Aquilo que ele não foi capaz de ganhar na Conferência, ele está tentando ganhar por fora. Aí o próprio setor empresarial deslegitima e paralisa a Conferência. [...] **Foi enviado o projeto de lei para a Câmara. Acho que o poder público é quem tinha que comandar esse processo, o poder público assim como instância de organização da Conferência, reconvocar os representantes da Conferência, fazer pressão direta sobre a Câmara para aprovar ou não aprovar o projeto de lei**. (Entrevista: Manoel Teixeira Junior – Representante: Setor Técnico. Grifos desta pesquisadora)

O comentário do representante do setor técnico, Manoel Teixeira Junior, indica haver o entendimento de que a responsabilidade da cobrança da aprovação do Projeto de Lei caberia ao Poder Executivo. O papel de condução do Poder Executivo, defendido no discurso do conselheiro, indica como esse poder de fato se impõe, não só por pautar as condições de existência dos conselhos em vários aspectos, desde legais até operacionais, mas pelo fato de, no imaginário dos setores civis, o governo se apresentar como instância que dispõe de força para assegurar as conquistas políticas estabelecidas nas esferas de participação. A transferência do controle social para a esfera governamental expõe a fragilidade da democracia participativa, ainda fortemente submetida a uma cultura que reconhece na democracia formal a depositária do poder político, capaz de atuar de forma mais eficaz para a consolidação dos interesses coletivos.

Santos e Avritzer (2005) mostram que o modelo hegemônico[276] de democracia liberal tem-se mostrado hostil à participação ativa dos cidadãos na vida política. Na opinião de Avritzer, "a redemocratização brasileira envolveu simultaneamente grandes doses de continuidade política misturadas com algumas doses de inovação política" (AVRITZER, 2005, p. 572). Essas características privilegiam a democracia representativa e superdimensionam a posição do Estado diante das possibilidades de intervenção da sociedade civil nos processos decisórios. Vários aspectos da atuação do COMPUR e da participação da sociedade nas Conferências demonstram existir essa predominância do modelo representativo.

[276] Contudo, a abordagem de Santos e Avritzer (2005) apresenta a ocorrência de respostas contra-hegemônicas, concretizadas em experiências e iniciativas participativas e deliberativas, capazes de gerar complementaridades entre os modelos representativo e participativo.

> Teve as Pré-Conferências que foram importantíssimas pra trazer as discussões, eu acho que foi uma coisa assim que mereceria mais estudos e que acabou sendo um anticlímax, porque no finalzinho depois desse processo todo, no finalzinho, os setores empresariais e imobiliários não contentes com o resultado resolvem se retirar da Conferência e, ao se retirarem, eles engessam todas as articulações políticas e a ideia da participação. Porque um setor importante com poder sai, então o Executivo não ousa enfrentar isso e fica anos tentando construir uma saída. Pelo lado do Legislativo, quando bate na Câmara, a coisa complica. Veja você que nós estamos em 2008 e até hoje não se conseguiu implementar as propostas, incorporá-las, a revisão, a primeira [Conferência] conseguiu a revisão da Lei de 2001. **Então uma Conferência, que nem foi a mais participativa, conseguiu ser bem-sucedida e já fazer algumas revisões do Plano e da Lei como era previsto; então acho isso altamente positivo. E a segunda [Conferência] deu um nó. Porque foi muito interessante, pois eu acho que esses instrumentos de política urbana têm sentido, porque se eles não tivessem sentido nenhum...** (Entrevista: Heloísa Soares de Moura Costa – Representante: Setor Técnico. Grifos desta pesquisadora)

A outra representante do setor técnico, Heloísa Costa, levanta uma questão importante. Ela, depois de comentar sobre as diferenças entre as duas Conferências, chama atenção para o "anticlímax" nas palavras dela, gerado pelo desaquecimento de um evento intenso em participação e capacidade de proposição como foi a II Conferência, representado pela retirada do setor empresarial. A reflexão da conselheira volta-se para o quanto os instrumentos urbanísticos inovadores propostos pelo Estatuto da Cidade, contemplados na II Conferência na revisão das leis municipais, provocaram reações dos empresários por representarem mudanças na forma de apropriação e uso dos espaços urbanos.

> Eu acho que nessa II Conferência desceu-se muito a detalhes, e acho que em algumas questões houve um excesso por parte do Executivo, da parte técnica do Executivo, a chegar a minúcias em que teve que se discutir se o coeficiente tem que ser 1,7 ou 1,9. Ninguém tem como fazer uma discussão pública disso. Isso acaba sendo uma questão acordada. Eu acho que a gente precisa é aprender um pouco melhor o que é que tem que ser discutido em uma Conferência, e fazer a leitura. Tem-se a pretensão de fazer uma leitura do anseio da população, se tem a leitura do Belvedere, que está adiantado, ou está muito adensado ou se é verticalizado, vamos trabalhar alguma coisa para conter isso, mas não cabe ficar discutindo se o coeficiente vai ser esse ou aquele naquele bairro. E aí acaba por dominar, deixando que alguns interesses prevaleçam, e aí perdeu-se muito tempo nisso, questões assim que não dão muita margem para se fazer uma negociação depois, eu acho até que é essa pouca margem política que inviabiliza o processo da discussão na Câmara. **Eu acho que faltou também a clareza de quem tem que definir as coisas, é a Câmara Municipal porque a Conferência não pode ser finalista e nem é deliberativa. As pessoas que participam ficam naquela expectativa do que elas votaram lá. Será o que a Câmara tem que aprovar e ponto final. E é lógico que os vereadores não querem isso porque isso é uma invasão de atribuição, fica difícil até tramitar isso na Câmara.** Agora, por outro lado, a gente sabe que o que viabiliza a aprovação são os grandes acordos políticos com os vereadores, e para que esses acordos aconteçam existe um preço, existe uma negociação em que a gente não participa, mas sabe que eles acontecem. (Entrevista: Flávia Mourão Parreira do Amaral – Representante: Governo. Grifos desta pesquisadora)

A representante do Poder Executivo, Flávia Mourão, direcionou sua análise para as falhas na realização do evento. Sua interpretação traduz com clareza uma interpretação típica dos especialistas de governo, com forte viés técnico, tanto nas falhas apontadas sobre a metodologia utilizada como na crítica às expectativas políticas pouco práticas dos setores civis sobre o funcionamento burocrático e político do poder público. Mais uma vez, enxerga-se aqui a força da democracia formal, vista como representação e prática do processo decisório, marcada por fortes traços culturais de tal forma que a ideia de público se localiza nos poderes instituídos, mais precisamente na figura do Poder Executivo.

> **Eu acho que o COMPUR cumpriu a sua função institucional de sistematizar, discutir e apresentar; melhorar as propostas, qualificar, ver a viabilidade técnica, política, constitucional inclusive. Adequá-lo à Lei Orgânica, ao Plano Diretor, etc. e apresentar para o Legislativo.** Se o Legislativo começa a colocar muitas emendas e muitas vezes desassociado de conhecimento, propostas assim, tiradas se sabe de onde, achando que ali é o momento de fazer isso ou aquilo, não é adequado. E isso aconteceu no último sábado, dia 30 de dezembro de 2006. O Executivo tentou que esse Projeto 655 fosse aprovado aqui na Câmara. Isso em um sábado, em uma **sessão extraordinária**, sem o mínimo de discussão anterior com o Legislativo. Isso também foi uma falha do Executivo. Eles ficaram com o processo aqui na casa e depois tentaram fizer com que esse projeto fosse aprovado intempestivamente. Não houve a devida discussão da forma como ele foi apresentado então naquele dia, 30 de dezembro de 2006. [...] **Temos que pelo menos dar uma satisfação para aqueles delegados e delegadas, para outras tantas pessoas da sociedade civil que se despertaram para essa questão e falar o que foi feito, ou o que não foi feito, porque não foi feito e o que se pretende fazer. Isso é questão democrática, isso é atribuir aos conselhos a sua função de controle social**. (Entrevista: Raimundo Machado Filho – Representante: Setor Popular. Grifos desta pesquisadora)

A posição do setor popular no depoimento do conselheiro Raimundo Machado foi de reconhecimento da atuação do COMPUR, acompanhada de denúncias sobre a conduta pouco democrática do Poder Executivo na tramitação do Projeto de Lei. Ao mesmo tempo, o membro do Conselho cobra uma resposta a ser dada aos participantes da II Conferência, sem mencionar qual seria o papel do Conselho e da sociedade em garantir que o documento de revisão das leis, aprovado no evento, fosse apreciado e transformado em lei pelo Poder Legislativo.

Os dados produzidos na pesquisa de campo evidenciam uma posição de desconhecimento da sociedade civil sobre os resultados da II Conferência, demonstrando que os delegados não tiveram acesso ao documento final aprovado e nem ao Projeto de Lei. Percebe-se como as lideranças sociais foram muito atuantes no fórum representado pela Conferência e inoperantes no exercício do controle social. Dos delegados entrevistados na pesquisa, 42%, ou

seja, quase a metade deles afirmou não ter tido acesso ao documento final da II Conferência, da qual participaram e ajudaram a construir, e 65,4% deles afirmaram não ter procurado se informar sobre o Projeto de Lei que alteraria a legislação urbana de Belo Horizonte.

Pode-se concluir que os delegados agiram assim desestimulados pelo encaminhamento moroso dado pelo Poder Executivo na tramitação do Projeto de Lei, mas é uma explicação inconsistente, pois tudo leva a crer que essas lideranças ignoravam o processo que envolve a elaboração e tramitação desse Projeto de Lei. Diante do material analisado, das informações coletadas e dos dados produzidos, verifica-se um esvaziamento da mobilização dos delegados em seguida ao final da Conferência, bem como a omissão do COMPUR no acompanhamento da elaboração e tramitação do Projeto de Lei. Além disso, o Poder Executivo não se comprometeu efetivamente em fazer as negociações necessárias para a aprovação do documento na Câmara Municipal.

5.2.4 Propostas de revisão da legislação urbanística

A votação final das propostas e emendas da "cidade que queremos" na II Conferência ocorreu em agosto de 2002. Depois disso, a avaliação e votação desses resultados no COMPUR se arrastou como consta da afirmação do próprio presidente: "O presidente Murilo Valadares ponderou não caber mais adiar a apreciação, lembrando que a II Conferência encerrou seus trabalhos em agosto de 2002 e que o COMPUR vem discutindo seu resultado há quatro meses."[277]

Depois de finalizadas as atividades no COMPUR, os encaminhamentos no Executivo se prolongaram e o Projeto de Lei n. 655 só foi enviado à Câmara Municipal em agosto de 2005. O Projeto de Lei foi aprovado em primeiro turno em dezembro de 2006 e depois arquivado.

A revisão aprovada na II Conferência trazia modificações à legislação urbana que geraram resistência por parte do empresariado, em parte isso explica por que o Projeto de Lei não foi aprovado. O processo só foi retomado no ano de 2009 na realização da III Conferência de Política Urbana. Independente da não aprovação, pretende-se fazer nessa abordagem uma

[277] Ata da 27ª Reunião Extraordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – 25/06/2003.

comparação entre o Projeto de Lei n. 655 e as Leis n. 7.165 e n. 7.166 de 1996, revisadas em 2000 pela I Conferência de Política Urbana.

As mudanças na legislação envolvem uma correlação de forças políticas, de interesses de atores diversos, e são feitas para interferir na produção e reprodução do espaço e nas relações sociais desenvolvidas nos diversos ambientes da cidade.

> A legislação urbanística pode ser considerada uma das faces expostas do planejamento urbano em que são explicitados os objetivos e as intenções que emergem de uma dada conjuntura, consistindo num importante instrumento para a compreensão dos paradigmas técnicos adotados e do contexto socioeconômico de sua proposição. [...] Ao criar parâmetros de controle de parcelamento, ocupação e uso do solo, a legislação passa a participar da contradição inerente ao imóvel urbano, que é aquela existente entre o seu valor de uso e seu valor de troca, contradição que se manifesta nos processos sociais (EPAMINONDAS, 2008, p. 248).

No estudo das revisões das leis, buscou-se destacar mudanças sugeridas pela II Conferência que poderiam resultar em impactos mais significativos para a cidade.

A comparação da proposta de revisão das leis apresentada no Projeto de Lei n. 655 de 2005 com as Leis n. 7.165 e n. 7.166 de 1996 passa pela Lei n. 8.137 de 2000, resultado da I Conferência. Em função disso, são importantes as interpretações de Cota e Mol (2008) sobre essa lei:

> Em 2000, ocorreu a primeira revisão das leis nº 7.165/96 (PD) e 7.166/96 (LPOUS) – Lei nº 8.137/00 – incluindo correções e ajustes, porém, sem alterar os princípios norteadores dessas legislações urbanísticas. Pode-se resumir as principais modificações introduzidas do seguinte modo: a) correção de limites entre zoneamentos e criação de novas ADEs (Áreas de Diretrizes Especiais); b) maior flexibilização relativa ao uso do solo, mediante a definição de medidas mitigadoras ou da exigência de licenciamento ambiental, além da revisão dos grupos de atividades e de suas possibilidades de localização em diversas áreas da cidade; c) alteração de várias exigências relativas à ocupação do solo, que em seu conjunto proporcionaram maior permissividade, tais como: redução do pé direito mínimo exigido, aumento da distância vertical máxima sem obrigatoriedade de elevador, extinção do gabarito, desconsideração da casa de máquinas para cálculo da altura das edificações, ampliação das áreas não computáveis no coeficiente de aproveitamento, compensações para construções em terrenos sujeitos a recuo de alinhamento e taxa de permeabilização, dentre outras. Os parâmetros relativos à ocupação dos zoneamentos analisados neste texto não sofreram alteração na Lei nº 8.137/00. No entanto, algumas modificações, especialmente as definidas acima no item “c”, acabaram por resultar em um maior adensamento construtivo em tais áreas (COTA; MOL, 2008, p. 235).

O Projeto de Lei n. 655/2005 enviado à Câmara Municipal foi internamente avaliado pelas Comissões de Meio Ambiente e Política Urbana, Administração Pública e Orçamento, Finanças Públicas.

O Executivo realçou na introdução do documento o aspecto social do ordenamento urbano, o significado da regularização fundiária representado pelas Zonas Especiais de Interesse Social e pelas orientações urbanísticas referentes às Áreas de Especial Interesse Social.

Zoneamento: Interesse Social e Diretrizes Especiais

Em Belo Horizonte, o Plano Diretor de 1996 estabeleceu um modelo de zoneamento contrário à proposta funcionalista, prevalecendo um macrozoneamento segundo potenciais de adensamento e de demandas relacionadas à preservação ambiental, como observa Freitas (2008), associado a um sobrezoneamento baseado na definição de Áreas de Diretrizes Especiais.

Na linha do planejamento urbano, voltado para a função social da propriedade proposta pela Reforma Urbana, foram instituídas as Zonas Especiais de Interesse Social. Souza (2008) denomina esse tipo de zoneamento de Zoneamento de Prioridades, voltado para a inclusão social por contrastar às formas convencionais de zoneamento de uso do solo, representando um recurso de inclusão social formalizado em lei.

> É conveniente a essa altura repetir: encarecer a importância do "zoneamento includente" não equivale a sugerir que não se deva praticar, concomitantemente, o zoneamento de uso do solo, o qual obviamente não terá qualquer conteúdo antipopular. Controlar a localização de algumas atividades faz muito sentido, do ponto de vista da salvaguarda dos interesses coletivos... (SOUZA, 2008, p. 265).

As ZEIS foram instituídas com as respectivas determinações sobre a regularização fundiária das ZEIS 1 e 3. Em Belo Horizonte, os investimentos de proteção social relacionados às ocupações urbanas antecedem as orientações constitucionais, e como foi explicado anteriormente desde 1983 existe o Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA. A proposta desse programa foi incrementada pelos Planos Globais Específicos previstos para cada

ZEIS-1 e ZEIS-3, sob a coordenação do Executivo, aprovados no Conselho Municipal de Habitação, ouvido o Conselho Municipal de Política Urbana.

No Projeto de Lei n. 655/2005, especificamente no capítulo sobre urbanização e regularização fundiária das ZEIS, os Planos Globais Específicos para intervenção estrutural são mantidos, ressaltando-se, no artigo 121, a necessidade de os referidos Planos serem objeto de monitoramento constante, visando a sua adequação à dinâmica das ZEIS. Esse destaque aparece no documento da II Conferência, propondo que fosse dada "ênfase, no texto da Lei nº 8.137/00, na necessidade de instalação de um processo de monitoramento dos Planos Globais Específicos e de sua execução."[278] Essa ênfase sobre o funcionamento das ZEIS fez parte das discussões das Pré-Conferências, quando os participantes apresentaram a demanda de intervenções mais articuladas do poder público nas áreas de habitação de interesse social. Foram identificados problemas na integração entre intervenção urbana, social e regularização fundiária, principalmente no acompanhamento de programas voltados para o pós-morar, o que justifica a preocupação dos integrantes da Conferência em resguardar na revisão das leis a prática de monitoramento e readequação permanente dos Planos.

O Projeto de Lei n. 655/2005 trouxe uma inovação no campo do sobrezoneamento de interesse social ao instituir as Áreas de Especial Interesse Social, fortalecendo o comprometimento do novo ordenamento jurídico municipal com a ideia de inclusão social.

Ferreira e Motisuki (2007) explicam que as ZEIS e AEIS representam uma inovação no âmbito da regularização dos espaços urbanos por elas provocarem o reconhecimento de uma grande parcela da população urbana como cidadãos e também os seus locais de moradia como parte da cidade. Por meio desses instrumentos, tem sido possível garantir a recuperação de áreas precárias com a aplicação de padrões mínimos de urbanização e de ocupação do solo, além de favorecer a reversão de áreas urbanas vazias para a provisão de Habitação de Interesse Social.

Como parte das inovações contempladas no Plano Diretor, além do zoneamento de cunho social, o tratamento diferenciado das regiões e áreas da cidade foi proposto por meio da institucionalização das Áreas de Diretrizes Especiais, representando uma inovação para o planejamento urbano do Município.

Mendonça (2008) agrupou os 16 tipos de ADEs criadas pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo em 1996 entre as áreas com diretrizes de planejamento e de intervenção

[278] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana, 2002, p. 527.

específica e as áreas com restrições de uso ou de parâmetros construtivos, sendo o segundo grupo resultante majoritariamente de demandas dos moradores.

Na II Conferência, o zoneamento e as Áreas de Diretrizes Especiais foram tratados nos vários momentos do evento. A interpretação feita pelo arquiteto Leonardo Castriota situa a complexidade do tema e sua crítica aponta para o caráter híbrido do Plano Diretor de Belo Horizonte, onde se situam, na visão dele, normas avançadas com formulações convencionais para o parcelamento da cidade.

> Por exemplo, o Plano Diretor. BH aprovou um Plano Diretor progressista que trabalha em duas dimensões, uma macro e uma micro. A macro é toda funcionalista. Ela divide a cidade de acordo com a capacidade da infra-estrutura. O *plus* está no micro com as ADEs, regulando caso a caso a questão ambiental, a questão cultural. No entanto, avançamos no macro, mas não no micro: não conseguimos regulamentar nenhuma ADE.[279]

De fato, passados 14 anos de aprovação das leis urbanísticas de Belo Horizonte, das Áreas de Diretrizes Especiais definidas em 1996 foram poucas as regulamentadas em lei.[280] Nas propostas da II Conferência constam orientações de criação de novas ADEs, contemplando outras regiões além das já estabelecidas pela Lei n. 7.166/96. Definiram-se diretrizes e áreas para as ADEs de Interesse Ambiental e foi criada a ADE de Referência Simbólica e Histórica. O Projeto de Lei n. 655 não incorporou a proposta e se restringiu a definir as diretrizes de regulamentação das ADEs.

Os instrumentos urbanísticos na revisão das leis

Os instrumentos urbanísticos propostos pela legislação federal são inovadores e sua incorporação nos planos diretores normalmente traz implicações que demandam acordos políticos entre os atores que constroem e usufruem da cidade, pelos impactos que geram no planejamento e na definição de políticas urbanas.

---

[279] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana, 2002, p. 87. Palestra Espaço Público e Cidadania, mediada por Leonardo Castriota.

[280] As ADEs regulamentadas foram: Lei n. 9.037/05 que se refere à Bacia da Pampulha e Trevo, Lei n. 9.111/05 que estabelece direito de permanência de usos na ADE da Cidade Jardim.

O Plano Diretor de Belo Horizonte, aprovado em 1996, limitou-se a instituir os instrumentos: Transferência do Direito de Construir, Operações Urbanas, Convênio Urbanístico de Interesse Social e IPTU Progressivo. A formalização desses instrumentos em lei na época representou um avanço, pois os artigos 182 e 183 da Constituição só seriam regulamentados em 2001, como já foi explicado no início da tese. Ao mesmo tempo, as novas diretrizes do Plano e a formalização dos instrumentos não se traduziram em mudanças imediatas. Alguns fatores dificultaram a aceitação e aplicação dos instrumentos: as resistências do mercado imobiliário, dificuldades operacionais que demandam articulação entre os poderes de Estado, a necessidade de uma mudança maior de comportamento dos atores de governo e da sociedade, o amadurecimento da própria ideia de direito à cidade.

Ao analisar as lacunas da legislação urbanística de Belo Horizonte referentes aos instrumentos urbanísticos, Mendonça (2008) faz considerações importantes. A arquiteta avalia que as Operações Urbanas e o Convênio Urbanístico de Interesse social favorecem a parceria público-privada. As Operações Urbanas dependem de lei específica e atendem aos interesses imobiliários, por flexibilizar regras urbanísticas em áreas de interesse de investimento. O Convênio Urbanístico, na avaliação da autora, é um instrumento mais frágil associado diretamente a benefícios sociais, porém implica estímulos que normalmente não são aplicados, e são desfavorecidos também pelas poucas áreas definidas como ZEIS-2 pela Lei n. 7.166/96. Mendonça explica que o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação com Títulos da Dívida Pública foram esvaziados na lei do Plano Diretor. A minuta da lei apresentada pelo Executivo propunha seu uso em terrenos subutilizados nas áreas classificadas como de adensamento preferencial e nas ZEIS-2. Na fala da autora: “A lei aprovada não só deixou de definir a aplicação do instrumento, como tornou-o inócuo, na medida em que limitou a sua aplicação a terrenos com área superior a 5.000 metros quadrados” (MENDONÇA, 2008, p. 200).

Ao comentar sobre a Transferência do Direito de Construir, Mendonça (2008) faz críticas. Trata-se, segundo a autora, de um instrumento que se baseia no princípio da separação entre propriedade do terreno e o direito de nele construir. Dessa forma, esse instrumento deveria estar associado a outros mecanismos relacionados a esse princípio, como, por exemplo, a Concessão Onerosa de Potencial construtivo. Esse instrumento foi rejeitado na Câmara Municipal por ser considerado limitador do potencial construtivo e prejudicar o setor imobiliário. Das

interpretações e críticas feitas pela autora, cabe destacar sua afirmação conclusiva sobre os instrumentos urbanísticos na legislação de Belo Horizonte:

> De modo geral, pode-se dizer que o conjunto de instrumentos urbanísticos instituídos na legislação belo-horizontina tem como principais conseqüências abrir para o mercado imobiliário as possibilidades de novos investimentos e de flexibilização nos parâmetros de uso e ocupação do solo. De fato, não constituem reforço à política de habitação de interesse social (MENDONÇA, 2008, p. 200).

O contexto de realização da II Conferência e a mobilização social por ela gerada favoreceu uma revisão do Plano Diretor e da Lei de Ocupação e Uso do Solo mais audaciosa, tendo sido contemplados novos instrumentos urbanísticos na proposta de revisão das leis:

> Capítulo VI – Mecanismos de Intervenção Urbana
> Do Parcelamento e da Edificação Compulsórios
> Artigo 74-B – O executivo poderá delimitar mediante lei específica áreas localizadas em ZAP, onde as glebas e os lotes subutilizados ou não utilizados ficarão submetidos a parcelamento e edificação compulsórios.
> Artigo 74-C – As glebas localizadas em áreas classificadas como AEIS deverão ser parceladas, de modo a aumentar a oferta de moradia no município, objetivando cumprir a sua função social.
>
> Seção II
> Da utilização compulsória
> Artigo 74-I – As edificações abandonadas no todo ou em parte e as obras paralisadas, localizadas em ZAP, ZA, ZCBA, ZHIP, ZAR-1, ZAR-2, ficarão sujeitas à utilização compulsória no prazo de 01 (um) ano após notificação pelo Executivo.
>
> Seção III
> Artigo 74-K – Findo o prazo de parcelamento, de edificação e de utilização compulsórios constantes, respectivamente, nos artigos 74-F e 74-I, sem que tenham sido cumpridas as obrigações previstas nos referidos artigos, incidirá sobre os imóveis Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo, podendo a alíquota ser duplicada anualmente, pelo prazo de cinco anos consecutivos, até a alíquota máxima de 15%.
>
> Capítulo VII
> Do Direito de Preempção
> Artigo 74-M – Fica assegurado o direito de preempção, pelo prazo de 5 (cinco) anos sobre:
> I – glebas e lotes classificados como AEIS, para execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e para constituição de reserva fundiária.
> II – glebas localizadas em áreas classificadas como ZPAM e no perímetro de tombamento da Serra do Curral, para criação de áreas verdes e espaços públicos.
> III – Imóveis tombados, conforme legislação em vigor.
>
> Capítulo VIII
> Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Uso

> Artigo 74-S – Quando houver alteração de zoneamento após investimentos públicos que criem condições para maior adensamento, o aumento do potencial construtivo resultante da alteração do zoneamento somente poderá ser efetivado mediante outorga onerosa.
>
> Capítulo IX
> Das Operações Urbanas Consorciadas
> Artigo 74-W – Considera-se Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Executivo com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. (Projeto de Lei n. 655/2005 p.4-8)

As inovações estimularam a resistência do setor imobiliário, com repercussões negativas no Poder Legislativo, pois historicamente os empresários demonstraram capacidade de trânsito entre parlamentares em defesa dos interesses do mercado. A incorporação dos novos instrumentos urbanísticos na revisão da lei interferiu na rejeição do Projeto de Lei n. 655/2005 e, consequentemente, inibiu uma atuação mais incisiva do Executivo em sua defesa.

Monitoramento do Plano Diretor, desenvolvimento urbano e gestão democrática

No Projeto de Lei n. 655/2005, foi feita alteração das Diretrizes de Monitoramento do Plano Diretor, transformadas em Diretrizes de Monitoramento da Política Urbana, trazendo um novo significado para o teor da lei.

> Capítulo III
> Das Diretrizes de Monitoramento da Política Urbana
> O artigo 83 da Lei 7.165/96 passa a vigorar acrescido do inciso III e parágrafo único, com a seguinte redação:
> III – acompanhar sistematicamente a dinâmica de crescimento e a realidade socioeconômica e ambiental da cidade, por meio de indicadores e informações atualizadas, para subsidiar o processo de planejamento e permitir avaliações periódicas da eficácia da política urbana no Município.
>
> Parágrafo Único – A Conferência Municipal de Política Urbana é considerada a principal instância do processo de avaliação previsto no caput. (Projeto de Lei n. 655/2005 p.11)

A mudança para monitoramento da política urbana tem um sentido mais abrangente ao ultrapassar o acompanhamento da lei referente ao Plano Diretor, abarcando a legislação

urbanística na sua totalidade, voltando-se, em termos práticos, para a aplicação dessa legislação consubstanciada em políticas de intervenção urbana.

A proposta de desenvolvimento econômico também foi incrementada com a incorporação da ideia de sustentabilidade pela integração do crescimento econômico às questões ambiental e social. O texto fortalece o planejamento como processo subsidiado por um sistema de informação, contemplando também a prática do controle social ao dar relevância à necessidade de avaliações periódicas. O capítulo ainda reforça o caráter democrático do monitoramento proposto ao atribuir às Conferências de Política Urbana a função de cumprir tal papel, além de fortalecer a Conferência como esfera pública participativa.

Um dos grandes diferenciais do Plano Diretor de Belo Horizonte, em consonância com as inovações políticas garantidas na Lei Orgânica do Município, é a viabilização da gestão democrática por meio da criação do Conselho Municipal de Política Urbana e a realização das Conferências de Política Urbana para cada gestão administrativa.

No campo da gestão urbana, a II Conferência propôs a transformação do Conselho Municipal de Política Urbana em Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – COMDUR, com as seguintes atribuições:

> Artigo 83-A: Fica criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – COMDUR, com as seguintes atribuições:
> V – convocar, pelo menos uma vez ao ano, a Plenária do Sistema de Gestão Urbana Participativa, composta por todos os membros dos conselhos setoriais urbanos;
>
> Artigo 83-B: O COMDUR é composto por 20 membros efetivos e respectivos suplentes com mandato de 2 anos, dividido paritariamente entre Poder Executivo e sociedade civil da seguinte forma:
> I – 10 representantes do Executivo
> II – 1 da Câmara Municipal
> III – 3 do setor técnico
> IV – 3 do setor popular
> V – 3 do setor empresarial

Na revisão do Plano Diretor, realizada pela I Conferência, não foram feitas alterações na Lei n. 7.165/96 no item relacionado à gestão urbana, tendo sido mantida a existência do COMPUR, responsável pela convocação quadrienal das Conferências. A II Conferência propôs

uma mudança radical por meio da criação de um Sistema Municipal de Gestão Urbana Participativa, articulado a um Sistema Metropolitano de Gestão Urbana Participativa.[281]

> Artigo 77-A – O Sistema de Gestão Participativa é coordenado por um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, constituído pelas instâncias setoriais de participação de âmbito municipal.
> Artigo 80 -
> II – monitorar a implementação das normas contidas na Lei 7.166/96 sugerindo modificações em seus dispositivos;
> VI – opinar sobre casos omissos na Lei 7.166/96, indicando soluções para eles;
> VIII – Analisar as propostas apresentadas pelas instâncias regionais de participação relativas à legislação urbanística;
> X – deliberar sobre licenciamento de edificações, atividades e parcelamentos sujeitos aos Estudos de Impacto de Vizinhança – EIV;
> XI – outras atribuições previstas na legislação municipal. (Projeto de Lei n. 655/2005 p. 11-13)

A proposta de criação de um Sistema de Gestão Participativa Municipal articulado a um Sistema Metropolitano, também em um formato participativo, foi audaciosa tanto por formular um sistema complexo, integrando os conselhos de política urbana com os conselhos de políticas setoriais, como por reconhecer o problema metropolitano.

Pode-se concluir que a II Conferência apresenta em seu desenvolvimento e resultados um compromisso mais próximo com os pressupostos da Reforma Urbana, voltados para o direito do cidadão à cidade com as garantias de justiça social mais claras via planejamento e gestão participativos. O fortalecimento das esferas participativas no âmbito da política urbana não se limitou ao item gestão, presente no documento final do evento que propunha criar o Conselho de Desenvolvimento Urbano. A ideia de participação foi contemplada no corpo da proposta em

---

[281] Proposta da II Conferência para o planejamento e gestão metropolitana:
VII - Planejamento Metropolitano
1 - Indução de um processo de planejamento metropolitano a partir da discussão de problemas comuns com os municípios envolvidos.
2 - Estruturação de uma entidade intermunicipal, da qual participe também o estado, para coordenar as ações de planejamento metropolitano. Sugere-se o seu funcionamento baseado na constituição de câmaras temáticas e setorizadas (com participação dos municípios afins) que abordem problemas específicos de forma sistêmica, ou seja, considerando as causas e conseqüências dos problemas e das soluções indicadas.
Sistema Metropolitano de Gestão Urbana Participativa
1 - Propor ao governo estadual a criação de câmaras metropolitanas ligadas a conselhos, existentes ou a serem criados, responsáveis na esfera estadual por políticas setoriais urbanas, como por exemplo o Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM) e o Conselho Estadual de Habitação (CMH). Por sua vez, esses conselhos devem se vincular a um conselho de desenvolvimento urbano, de caráter mais geral. Essa proposta dependeria, certamente, da iniciativa do governo estadual.

várias passagens e nos artigos[282] do Projeto de Lei n. 655/05 que altera a legislação urbana do Município.

Uma visão mais global e uma concepção mais ampliada do planejamento na cidade, em uma perspectiva inclusiva, podem ser percebidas nas proposições da II Conferência, na defesa de intervenções estruturantes. Enquanto na Lei n. 8.137/00 introduziu-se um capítulo específico relativo a Programas de Revitalização Urbana, na II Conferência pensava-se em ações estruturantes para as grandes áreas de política urbana, tendo sido destacados os programas DRENURBS,[283] VIURBS, Planos Globais Específicos e PROPAM[284] como os programas-referência.

> Conceitos e Pressupostos
> Intervenções estruturantes são ações positivas que causam impacto significativo na região ou em todo o município, com aplicação a curto, a médio e a longo prazo, e que têm conotação de irreversibilidade.
> Foi proposta a alteração do termo "revitalização" para "requalificação" de áreas: são intervenções no espaço público que buscam assegurar sua vitalidade e sua apropriação pela população, em condições de conforto e segurança, reforçando referências da cidade e identidades locais. Nortearam essa mudança as concepções de "cidade" – como lugar do encontro e da convivência humana, devendo ser favorável à diversidade, aos vários olhares, aos contatos pessoais, às trocas, celebrações e manifestações coletivas – e de "espaço público" – como o conjunto de áreas destinadas à apropriação coletiva, seja para a circulação de pessoas e mercadorias, seja para o encontro das pessoas, constituindo-se, neste caso, em palcos privilegiados de sociabilidade, onde a convivência e múltiplos eventos podem ocorrer, de forma permanente ou não.
> Assim sendo, no ato de planejar, ao se buscar uma janela para o futuro, há que se compartilhar as ações que foram propostas, seguindo os seguintes critérios: o saneamento, a acessibilidade, a mobilidade entre regiões, a importância ambiental, a recuperação de áreas degradas, as áreas com PGE e/ou projetos executivos concluídos ou em andamento e população beneficiada.[285]

A articulação entre intervenções estruturantes e as intervenções pontuais de política urbana mereceriam uma investigação específica como parte da proposta de Gestão Integrada das administrações democrático-populares de Belo Horizonte para se verificar se ocorre e em que nível ocorre tal articulação.

---

[282] A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo fortalece o Conselho de Política Urbana citando a necessidade de avaliação do Conselho em várias situações previstas nos artigos a seguir:
Artigo 32 – § 1º; Artigo 46 – § 6º; Artigo 61 – § 4º; Artigo 67 - § 10; Artigo 71-B – Parágrafo Único (licenciamento urbanístico); Artigo 72-A - § 9º e § 10; Artigo 74; Artigo 94.

[283] Programa de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e dos Córregos em Leito Natural de Belo Horizonte.

[284] Programa de Recuperação e Desenvolvimento Ambiental da Bacia da Pampulha.

[285] Anais da II Conferência Municipal de Política Urbana, 2002, p. 531.

5.3 A realização da III Conferência (2009): organização e peculiaridades

A realização das duas primeiras Conferências seguiu a ordem normal estabelecida pelo Plano Diretor, respeitando a temporalidade prevista na lei, tendo sido a segunda organizada em um amplo processo de mobilização da sociedade, como foi descrito anteriormente. Finalizada essa Conferência sem aprovação das propostas de revisão das leis, depois de um intervalo de sete anos, foi realizada a III Conferência Municipal de Política Urbana.

A III Conferência aconteceu entre abril e setembro de 2009, envolvendo as etapas de participação da sociedade em plenárias populares regionais, plenárias com o setor técnico e com o setor empresarial. Foram debatidos os conteúdos da revisão das leis nos grupos temáticos e as deliberações para a revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo aconteceram nas assembleias finais. A Conferência contou com 243 delegados, entre representantes eleitos nos setores popular, técnico e empresarial. A mobilização nas plenárias regionais envolveu cerca de 1.500 pessoas. A regra definida para a representação foi de 9 representantes populares eleitos em cada uma das Regiões Administrativas e o mesmo número de 81 representantes para os outros dois setores, técnico e empresarial. Os poderes Executivo e Legislativo participaram sem poder de voto, procedimento que segue a lógica adotada na II Conferência.

As Pré-Conferências setoriais, popular, técnica e empresarial foram realizadas de acordo com o Regimento, com o propósito de contextualizar a III Conferência no âmbito do Sistema Municipal de Gestão Urbana Participativa, apresentando aos participantes as tendências diagnosticadas sobre o desenvolvimento da cidade.

Os participantes tiveram acesso a um diagnóstico recente feito sobre a cidade, publicado com o título *Estudos Urbanos – Belo Horizonte 2008: Transformações recentes na estrutura urbana*. Os conteúdos desses estudos foram usados na abertura do evento e também subsidiaram as discussões das reuniões temáticas. Além das informações contidas nesse estudo, os organizadores buscaram definir os parâmetros da proposta de revisão, usando os resultados da II Conferência de Política Urbana.

O presidente do COMPUR, por meio de portaria, instituiu uma Comissão Organizadora da Conferência, designando a Secretaria Municipal de Política Urbana como responsável pelo apoio operacional e administrativo do evento.

Ao avaliar o funcionamento da III Conferência, alguns pontos importantes podem ser destacados em relação ao Regimento Interno e que servem de parâmetro para se entender as diferenças entre as Conferências realizadas em Belo Horizonte.

Nas experiências anteriores, o Regimento Interno proposto pelo COMPUR foi submetido ao crivo dos participantes. Na abertura da I Conferência ocorreu a aprovação do Regimento. Na II Conferência, ficou estabelecido que o regimento da etapa final seria aprovado pelos delegados eleitos. O Regimento Interno da III Conferência foi aprovado pelo COMPUR e apresentado aos participantes como regulamento oficial[286] do evento. A opção por esse encaminhamento foi questionada pelos delegados no primeiro dia dos trabalhos dos grupos. No Grupo de Trabalho Instrumentos de Política Urbana, foi possível acompanhar a inquietação dos delegados, principalmente do setor popular, e as explicações dadas pelos técnicos do governo e por representantes do COMPUR presentes. As diretrizes formalizadas para cada evento são importantes por definirem a forma de participação dos setores da sociedade civil no processo.

As diretrizes definidas para a III Conferência foram sucintas, estipulando que a atualização do Plano Diretor e da legislação urbanística deveria resultar de discussão com a sociedade, por meio da participação dos diversos setores e categorias sociais, com o propósito de articular as diferentes visões presentes na realidade urbana.

Nas diretrizes da II Conferência, fica mais explícito o comprometimento com os propósitos do Movimento pela Reforma Urbana, além de também ficarem mais claras as intenções de se avançar em uma proposta democrática de cidade. Nas diretrizes estabelecidas pelo Regimento Interno da II Conferência, esboça-se a intenção de serem valorizadas e resguardadas as decisões frutos de uma construção coletiva. O propósito era incluir nas discussões outras instâncias de participação sobre questões urbanas existentes na cidade. O evento propunha a criação de uma "Agenda Urbana" para Belo Horizonte, englobando iniciativas como a elaboração dos Planos Regionais, a Conferência da Cidade e a Conferência Municipal de Habitação.

As diretrizes estabelecidas para cada Conferência expressam os diferentes momentos da cidade e como as concepções sobre a reforma urbana, associadas às definições da legislação federal foram debatidas e tratadas na formulação das leis urbanísticas do Município. A simplificação de concepções e propósitos de uma Conferência para a outra pode ser atribuída ao

[286] Deliberação do COMPUR 01/2009, definida na 140ª REUNIÃO ORDINÁRIA realizada em 23/04/2009.

momento de realização da II Conferência, quando havia toda uma efervescência recente em torno da luta pela reforma urbana e das conquistas decorrentes da aprovação do Estatuto da Cidade. A III Conferência foi concebida e realizada em tempo bem mais curto, com direcionamentos técnicos claros, determinados pelo Poder Executivo, seguida de agilidade na elaboração e aprovação do Projeto de Lei,[287] não discutido com os setores envolvidos no processo e aprovado com rapidez no Legislativo. Independente das diferenças de conjuntura, o que pode ser constatado, nessa última experiência, é a tendência ao pragmatismo.

A presidente do IAB, em entrevista, comentou a agilidade do processo e atribuiu parte da pressa à necessidade de "flexibilizar" em um momento particular de investimentos imobiliários devido à previsão de realização dos jogos da Copa do Mundo no Brasil.

> Como eles tinham pressa em flexibilizar o uso no que diz respeito a hotéis, a tomar uma série de decisões que eu chamei na própria Conferência de "cheques em branco" que estavam sendo dados para a Secretária Municipal de Política Urbana, eles não podiam colocar isso muito às claras naquele momento. Então, eles resolveram fazer os seus acordos com o Legislativo para aprovar o texto o mais rápido possível. (Entrevista: Cláudia Pires – Delegada: Setor Técnico)

Ao analisar as três Conferências, foi possível estabelecer comparações interessantes. A preparação dos delegados, por exemplo, para as etapas decisórias, devido ao caráter técnico dos temas que envolvem a legislação urbanística, foi um recurso metodológico utilizado nos eventos. Na I Conferência, não foram organizados cursos preparatórios para os delegados. O aprendizado se deu nas discussões desenvolvidas nos Grupos de Trabalho que antecederam as Conferências Setoriais. Nas Conferências seguintes, a opção pelos cursos contribuiu para o alcance de certo equilíbrio de entendimento do público participante sobre temas e conceitos afetos à política urbana. A metodologia utilizada foi diferente em cada uma das experiências. Na II Conferência, havia uma preocupação em estimular a abordagem integrada ao longo das discussões; dessa forma, as turmas foram organizadas[288] misturando os representantes dos vários setores.

---

[287] Informações sobre o Projeto de Lei n. 820/2009 disponíveis do *site* da Câmara Municipal de Belo Horizonte mostram que a tramitação se inicia no registro da mensagem n. 27 de 28/10/2009 enviado pelo Poder Executivo, e transforma-se na Lei n. 9959/2010 publicada no DOM de 21/07/2010.

[288] O conteúdo geral da Conferência sustentava-se na referência legal do Estatuto da Cidade e nas definições da Agenda Habitat e da Agenda 21, além de conhecimentos mais específicos envolvendo terminologias e conceitos urbanísticos.

O curso[289] preparatório na III Conferência foi oferecido aos setores separadamente, um para o setor técnico e empresarial e outro para o popular, organizados pela Secretaria de Política Urbana. Os cursos tornaram-se espaços de formação, ou melhor, de informação breve. Ao presenciar os trabalhos desenvolvidos nesses encontros, foi possível verificar que funcionaram mais como lugar de exposição de dúvidas do que propriamente como possibilidade de aprendizado dos conteúdos necessários à fundamentação dos debates. Os delegados usaram os encontros para fazerem articulações, organizando listas de contatos, marcando encontros e comentando sobre os resultados da II Conferência.

Na etapa seguinte, as discussões temáticas desenvolvidas nos Grupos de Trabalho resultaram em documentos levados para a plenária final. Os conselheiros dos setores representados no COMPUR poderiam apresentar propostas aos Grupos de Trabalho desde que obedecessem aos prazos estipulados pelo Regimento Interno. Nas Plenárias de Encerramento, os delegados votariam os documentos temáticos podendo:

> I- legitimar as propostas dos grupos de trabalho;
> II- modificar as propostas que devem ser melhoradas;
> III- introduzir propostas substitutivas ou complementares às desenvolvidas a partir da conclusão dos Grupos de Trabalho. (Regimento Interno da III Conferência Municipal de Política Urbana p.6.)

O material aprovado nas Plenárias de Encerramento foi organizado pela Secretaria de Política Urbana, transformado no Projeto de Lei n. 820/09, aprovado e posteriormente transformado na Lei n. 9959/10. Não resta dúvida de que essa agilidade dada ao processo foi necessária devido ao descrédito e insatisfação gerados pela não concretização dos resultados da II Conferência, como demonstra a matéria veiculada na imprensa com o título: *Conferência começa com desafio de atualizar Plano Diretor revisado há quase 10 anos e de dar resposta a desafios como trânsito, crescimento dos bairros e expansão de favelas*.

> Os debates começam com um vazio de credibilidade, já que todas as propostas formuladas pela última assembléia (2001/2002), empacotadas num projeto de lei em 2005, foram engavetadas pelos vereadores da capital. Mas a inércia do Legislativo só

[289] A participação em três dos cinco módulos do curso de capacitação constituiu condição para a habilitação de delegados e suplentes para a participação na Etapa de Deliberações da Conferência, admitindo-se a ausência justificada aprovada pela Comissão Organizadora.

> reforça a necessidade de revisar os dois textos que orientam a ocupação e o crescimento da cidade. [290]

A quebra da inércia do Poder Legislativo e a capacidade de articulação política do Poder Executivo em efetivar o processo de revisão da legislação urbanística de Belo Horizonte, realizando a III Conferência, repercutiram no sentido de responder aos anseios dos segmentos mais diretamente envolvidos com a problemática urbana na cidade. Importante salientar, no entanto, que a iniciativa gerou controvérsias entre os setores representativos da sociedade no COMPUR e na Conferência sobre a forma como foi conduzido o processo.

5.3.1 A presença do Executivo e a posição dos setores na III Conferência

A realização da III Conferência obedeceu ao processo convencional do evento: os setores da sociedade civil foram acionados, os regulamentos publicizados, as etapas organizadas e cumpridas dentro do cronograma previsto. As propostas aprovadas de revisão das leis e o projeto não passaram pelo COMPUR para serem submetidos à avaliação dos setores participantes e a tramitação no Legislativo não envolveu a comunidade.

A condução da Conferência, com resultados trabalhados no âmbito da estrutura técnica do governo municipal sem diálogo com os participantes do evento, e a tramitação do Projeto de Lei sem publicização e participação da sociedade nos trabalhos do Poder Legislativo foram posturas do poder público criticadas abertamente pela presidente do IAB.[291]

A Secretaria Municipal de Política Urbana[292] coordenou e conduziu todo o processo desde a definição do formato da Conferência apresentada ao COMPUR até a elaboração do Projeto de Lei e as articulações para a sua aprovação na Câmara Municipal. Essa tendência pôde

---

[290] Jornal *Estado de Minas* – 06/05/2009.

[291] Críticas expostas pela presidente do IAB/ MG no evento "A Nova Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte" que aconteceu no Auditório da OAB/MG, em 09 de agosto de 2010.

[292] 140ª Reunião Ordinária do COMPUR, realizada em 23 de abril de 2009 – delibera sobre o Regimento Interno da III Conferência Municipal de Política Urbana.

Art. 4° - A SMURBE será responsável pelo apoio operacional e administrativo necessário ao desenvolvimento dos trabalhos de organização da III Conferência Municipal de Política Urbana.

Parágrafo único - Os trabalhos da Comissão Organizadora da III Conferência Municipal de Política Urbana serão assessorados pela Gerência Executiva do COMPUR – GEXCO, e pelo corpo técnico da Gerência de Coordenação de Políticas de Planejamento Urbano – GEPU.

ser observada na análise da documentação, nas observações de campo e nas críticas expostas nos depoimentos dos representantes dos setores.

> A formatação da III Conferência foi muito fechada, o problema foi o formato. Se a gente trouxe isto, nós vamos discutir isto. Você não pode discutir outra coisa. Foi muito assim. Se tivesse que se fazer uma proposta, tinha que ser naquele assunto. Acho que isso dirigiu muito. (Entrevista: Júlio de Marco – Delegado: Setor Técnico)

> Eu estou falando isso porque os debates nem sempre são aqueles que se quer ter. São aqueles que são induzidos a acontecerem ali. (Entrevista: Teodomiro Diniz Camargos – Representante/Delegado: Setor Empresarial)

> A outra questão é que toda nossa discussão aqui na Conferência, ela já veio construída. Todas estas polêmicas geradas desde o primeiro grupo que a gente começou a discutir lá, há 4 sábados atrás, que foi o grupo 7, era proposta do Executivo, e nós trabalhamos em cima das propostas do Executivo. Quase ninguém trouxe proposta nova pra apresentar. Não teve, entendeu? Aquilo ali, a gente trabalhou assim: mudando a proposta do Executivo ou melhorando a proposta ou trazendo de volta a proposta da II Conferência. Alguma coisa ou outra foi novidade, mas a maioria dos temas, das propostas discutidas aqui eram propostas do Executivo. Quer dizer, definido em torno do que o Executivo colocou pra gente discutir. (Entrevista: Ednéia Aparecida de Souza – Delegada: Setor Popular)

> Então, nossa crítica toda era o seguinte: a Prefeitura chegou com uma proposta pronta de modificação da lei que ela submeteu à Conferência, através de grupos fragmentados de trabalho. (Entrevista: Cláudia Pires – Delegada: Setor Técnico)

A Conferência, como esfera participativa, mesmo com a forte interferência técnica e a opção pelo encaminhamento político restritivo, representou uma fértil possibilidade de aprendizado e de interação para os setores representados, em especial para o setor popular. O aprendizado começou nas negociações entre as organizações civis para definição dos delegados.[293] Foi possível constatar nesse estágio a pronta capacidade de mobilização e de decisão dos empresários, a falta de coesão do setor técnico e a ampliação da disputa pelas vagas entre os populares.

Parece ter sido nessa Conferência que o setor popular se deu conta da existência do COMPUR, entendendo melhor suas funções e sua constituição. Foi também, nas etapas da Conferência, que o setor popular apreendeu a dimensão técnica e política do evento e conseguiu perceber mais claramente que existem outros conselhos na cidade envolvidos com as questões urbanas, espaços onde o setor popular não atua mais proximamente. Esse entendimento das

[293] Na escolha dos delegados, a força demonstrada pela chapa sustentada nas CONFORÇA – Comissão de Fiscalização das Obras aprovadas pelo Orçamento Participativo, comprova a influência das organizações em torno dos OPs para outras esferas decisórias relativas ao desenvolvimento urbano.

dimensões da política urbana e do planejamento a ela associado é parte do clima propiciado pela Conferência e pode se reverter, pós-Conferência, em posturas políticas mais amadurecidas desse setor diante dos espaços de decisão e de consulta instituídos para o monitoramento das questões urbanas de Belo Horizonte.

Os comentários feitos pela líder comunitária e também pelo representante dos empresários expõem as conclusões deles sobre o desempenho do setor popular no evento.

> Nesta III Conferência aqui, o setor popular se apropriou de alguma forma, né, não completamente, porque se tivesse apropriado completamente a gente iria começar fazendo mudanças desde a concepção do Regimento da Conferência. Porque não faz sentido, se o setor popular é o segmento maior da cidade. Por que a gente estava em número igual na Conferência? [...] Também não nos interessa um Conselho se você não conhece a composição dele, não sabe como que ele é eleito. E aí tinha outros que interferiam nessa questão. O Conselho de Patrimônio Histórico e Cultural interfere assim, enormemente na questão urbana da cidade. Não é só no patrimônio, não é só na história da cidade, interfere na questão urbana, interfere na vida da gente. Então você tem que entender esses conselhos, saber como é que eles são compostos, como é que eles são... como é que eles se articulam, quem são os representantes da gente lá. Articular isso tudo, juntar tudo. (Entrevista: Ednéia Aparecida de Souza – Delegada: Setor Popular)

> Acho que houve um amadurecimento muito grande por parte do setor popular, que se sentia muito mais autônomo e menos amarrado aos desígnios da Prefeitura. (Entrevista: Teodomiro Diniz Camargos – Representante/Delegado: Setor Empresarial)

Reforça a ideia de que houve um amadurecimento do setor popular durante a Conferência a solicitação feita pelos delegados desse setor à Secretaria de Política Urbana de oferecimento de um curso especial que aprofundasse informações sobre as reformulações da lei levadas à plenária final para deliberação.

> Então o setor popular teve uma semana inteira obrigatória de curso, à noite, todos os dias, de segunda a sexta-feira. Logo em seguida, a gente veio pra cá, divididos pelos grupos, que são 7. E aí a gente veio pro grupo. Nós, principalmente o setor popular, achamos que toda a discussão ia se dar em torno da capacitação que a gente teve e não foi. Aí, a discussão foi completamente diferente. [...] O último sábado era pra apresentar as propostas. E a gente viu que o pessoal não estava entendendo nada. Assim, não tinha condições de defender o que nós discutimos lá no coletivo porque não tinha compreensão pra esclarecer e ganhar o voto na plenária. Aí a gente exigiu do Executivo a capacitação em torno das propostas que tinham saído nos grupos. (Entrevista: Ednéia Aparecida de Souza – Delegada: Setor Popular)

Os empresários foram para a Conferência mais organizados e mais seguros devido ao equilíbrio numérico das representações, dispostos a disputar nos grupos temáticos e na plenária

final por decisões coerentes com os interesses do setor. Mostraram-se articulados em todos os momentos, debateram e negociaram com os outros setores, especialmente com o popular. Esse comportamento demonstrou uma maior valorização da Conferência pelos empresários como espaço de tomada de decisões, fato confirmado em observações feitas pelo representante do setor.

> O processo de dar o mesmo número pra participações dos setores nesta Conferência gerou uma melhoria sensível. Fez com que o setor empresarial se mobilizasse a participar, tanto que nós tivemos uma boa participação e só perdemos num dia pro setor popular em número de presentes. Então o setor empresarial participou maciçamente, toda semana nós nos reuníamos uma ou duas vezes pra discutir os temas do setor que estavam lá. [...] A Conferência é muito mais poderosa, é muito mais ampla que o COMPUR. O COMPUR tem suas limitações legais muito bem determinadas. A Conferência pode tudo, ela pode aprovar... Porque não adianta ganhar nas emendas, você ganha no voto! (Entrevista: Teodomiro Diniz Camargos – Representante/Delegado: Setor Empresarial)

A presença marcante dos empresários foi percebida na assembleia, no momento da votação, quando os discursos de enfrentamento dos delegados demonstraram a disposição do setor em debater as propostas em defesa dos seus interesses, pois mais do que formular emendas ou reformular conteúdos, as decisões sobre as alterações da lei acontecem na votação final.

O setor técnico,[294] embora tenha interferido nas propostas analisadas e votadas pelos delegados, apresentou dificuldades de se organizar no momento de definir a representação do setor para a Conferência e ao longo dos trabalhos. Foi criticado, inclusive, pela ausência, não mantendo um equilíbrio numérico em relação aos outros setores durante as etapas do evento. Ao longo da história do COMPUR e nas Conferências, os argumentos do setor técnico sempre representaram importante referência para as posições do setor popular. Na III Conferência, a capacidade de interlocução entre os dois setores mostrou-se mais frágil.

> Talvez tenha aí um problema de linguagem entre o setor técnico e o setor popular. Eu acho que tem horas que o setor técnico não consegue sensibilizar o setor popular. Eu percebi essa situação em alguns momentos e não consegui passar pra eles qual era a dimensão do negócio. Quando o setor popular não entende o que o setor técnico está colocando, aí acontece isso. É um problema que o setor técnico tem de não conseguir chegar e abranger de forma integral o repasse das informações. (Entrevista: Júlio de Marco – Delegado: Setor Técnico)

[294] Os nomes dos representantes do setor empresarial foram indicados, basicamente, pelo SINDUSCON, CMI, CDL (Câmara de Dirigentes Lojistas) e FIEMG (Federação das Indústrias de MG), pois essas entidades são fortemente ligadas entre si.

> Eles teriam que achar o meio termo pra discussão deles, do mercado imobiliário. E ao mesmo tempo fazer com que essa discussão fosse a discussão do segmento popular.[295] (Entrevista: Cláudia Pires – Delegada: Setor Técnico)

Destacam-se dois comentários feitos por representantes do setor técnico sobre o desempenho do setor popular. O membro da APLENA, Júlio de Marco, reconhece a dificuldade de interação do setor técnico com o setor popular. A presidente do IAB refere-se à forma como o setor empresarial se envolveu com o setor popular durante a Conferência.

As características diferentes dos setores, a atuação independente de algumas lideranças nas articulações e negociações e a pouca interlocução dos delegados dos setores com os conselheiros do COMPUR foram aspectos que marcaram a presença da sociedade civil na III Conferência. Embora tenha sido satisfatório o debate e as deliberações tenham sido resultado de negociações interessantes construídas nas discussões, a grande falha da sociedade civil na III Conferência aconteceu devido à incapacidade dos segmentos civis de se articularem para exigir do poder público a continuidade da transparência e publicização do processo, nos momentos de elaboração e tramitação do projeto de lei.

5.3.2 Questões, debates e decisões. O que passa pela Conferência e pelo COMPUR?

A função pedagógica dos Grupos de Trabalho

Ao analisar as três Conferências, fica evidenciada a importância nos processos de discussão e deliberação da atuação dos Grupos de Trabalho. Munidos de informações importantes sobre a cidade, os delegados normalmente trabalham usando textos-documentos, debatidos e depois transformados em propostas, avaliadas e aprovadas nas plenárias conclusivas. As atividades desenvolvidas pelos Grupos de Trabalho representam um dos momentos mais ricos das Conferências. Nessa etapa, os representantes dos setores entendem a cidade em partes, mas apreendem uma noção do todo, manuseiam material de conteúdo e consistência técnica,

[295] Entrevista realizada com Cláudia Pires – Presidente do IAB/MG – delegada do setor técnico na III Conferência Municipal de Política Urbana. Data da entrevista: 21/09/2010.

publicizam suas interpretações e interesses, debatem pontos de vista distintos, aprendem a fazer concessões que, em função de todos esses aspectos resultam em consensos ativos.

As esferas públicas, onde acontecem os encontros entre o Estado e a sociedade civil, são espaços em que o aprendizado político tende a ocorrer pelo debate e por negociações de projetos diferentes. As concessões em benefício do conjunto são práticas de difícil amarração, só possíveis quando os atores envolvidos amadurecem a capacidade argumentativa e são capazes de transformar a tensão das escolhas em potencial de negociação, para interferir nas decisões do Estado.

Na III Conferência, a atuação dos GTs foi determinante para a formulação de propostas; funcionaram como filtros e espaços de maturação das relações entre setores e governo. Os GTs foram formados guardando a proporção aproximada de um terço de representantes de cada setor, compostos de delegados eleitos e abertos à participação de interessados, sem direito a voto. Os trabalhos se sustentaram na análise do material organizado pelo Executivo, em reuniões que aconteceram depois da fase preparatória dos cursos de capacitação.

> Parágrafo único – Os Grupos de Trabalho terão os seguintes objetivos:
> I – Avaliar temas afetos às políticas urbanas quanto a parcelamento, ocupação e uso do solo.
> II – Promover o debate acerca de temas relativos à revisão do Plano Diretor e da Legislação Urbanística a partir dos resultados da II Conferência de Política Urbana realizada entre 18 de outubro de 2001 e 20 de agosto de 2002 e ainda, com base nas decisões do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR e dos estudos e pesquisas realizadas a respeito da temática urbana no período.
> III – Levar para as Plenárias de Encerramento todas as propostas derivadas das conclusões das discussões para serem votadas e encaminhadas como resultados da III Conferência Municipal de Política Urbana. (Regimento Interno da III Conferência Municipal de Política Urbana p.6.)

O material organizado pelo Executivo continha os resultados da II Conferência e indicações de como o Plano Diretor e a Lei de Ocupação e Uso do Solo deveriam ser revistos. Ao analisarem e debaterem os documentos, os delegados poderiam referendar, alterar ou substituir o conteúdo das propostas de revisão. Caso não houvesse consenso após a discussão das propostas divergentes, o grupo deveria partir para a votação, podendo ser encaminhadas para apreciação nas Plenárias de Encerramento apenas as propostas que tivessem o referendo de 30% dos votos dos presentes.

Os GTs foram divididos por temas de acordo com a estrutura e conteúdo das leis. A legislação, alvo de avaliação e revisão pela Conferência, resultou em propostas, que posteriormente deveriam ser apreciadas e transformadas em lei pelo Poder Legislativo.

> Aplicação dos Instrumentos de Política Urbana (Grupo 1)
> Zoneamento e Parâmetros Urbanísticos (Grupo 2)
> Localização e Licenciamento de Atividades Econômicas (Grupo 3)
> Parcelamento do Solo e Regularização de Edificações (Grupo 4)
> Zonas/Áreas de Especial Interesse Social (Grupo 5)
> Áreas de Diretrizes Especiais – ADE (Grupo 6)
> Posturas (Grupo 7)[296]

A avaliação da cidade feita em pedaços, como normalmente vem acontecendo nas revisões das leis, é um recurso de operacionalização utilizado em função da necessidade de cumprimento de prazos, devido ao volume de participantes dos setores e por se tratar de uma opção metodológica. Essa forma de encaminhamento é funcional, mas desfavorece a apreensão da cidade na sua totalidade, principalmente para o setor popular, menos preparado tecnicamente para compreender as partes e o arranjo do conjunto. Nas plenárias finais, os setores lidam com o conjunto da cidade, mesmo assim em fragmentos difíceis de serem agregados para um setor como o popular, pouco habituado a lidar com as terminologias especializadas e com a aplicação direta das leis.

> Dividiram a gente pra discutir esses fragmentos. Só que esse fragmento o tempo todo estava casado um no outro, entendeu? O que você conseguia derrotar lá, ele aparecia em outro grupo aqui. Você conseguia fazer um acordo lá, ele aparecia em outro grupo de outra forma. Estava tudo casado, né. (Entrevista: Ednéia Aparecida de Souza – Delegada: Setor Popular)

> A metodologia utilizada foi: a participação sem o conhecimento do todo. Tanto é que ninguém viu antecipadamente todos os documentos que seriam discutidos na Conferência. Por exemplo, nós que temos uma participação no COMPUR, nos órgãos de política urbana e tudo, nunca se teve claro dentro do Conselho de Política Urbana o documento que seria discutido dentro da Conferência de Política Urbana. [...] Participou, mas participou fragmentadamente. Também você chega lá com uma pauta no dia. Você discute esta pauta no dia, você discute estas deliberações do COMPUR, mas o todo em si ele estava muito na cabeça dos técnicos que conduziram o processo da III Conferência. Tanto é que eu costumo dizer que a III Conferência foi a mais tecnocrática de todas as Conferências que eu já vi até hoje. (Entrevista: Cláudia Pires – Delegada: Setor Técnico)

[296] Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – Documentos III Conferência de Política Urbana.

As atividades dos GTs foram observadas na participação de campo, e os documentos produzidos pelos delegados onde constavam as propostas e as justificativas[297] foram analisados nesta pesquisa. Constatou-se que houve debate e foram estabelecidos pactos nos GTs. Todos os setores foram atuantes e propositivos durante os trabalhos, sobressaindo as interferências do setor empresarial.

> Na parte de usos de licenciamentos, houve muita polêmica dentro do grupo. Havia um grupo muito radical que era de acadêmicos e esse grupo perdeu muita coisa na assembleia final, que não conseguiu levar a cabo aquilo que eles aprovaram no grupo. Porque gerou polêmica também na assembleia final. Tinha um tempo de polêmica interna, não foi tão fácil como o pessoal do patrimônio histórico queria, porque além da polêmica interna aconteceram polêmicas na assembleia final. O grupo de parâmetros urbanísticos, nesse o pau quebrou, foi muito difícil! Houve uma mobilização do setor popular do Buritis, o setor empresarial estava "em peso" lá porque era uma área de interesse direto. O debate interno foi muito difícil e acabou se fazendo uma proposta de consenso, aliás consenso não, uma proposta que não satisfez o setor empresarial e aí continuaram as negociações de bastidores pra acertar na assembleia final. Negociação com o setor popular, com o setor técnico e aí com os acadêmicos. Houve várias conversas fora da Conferência, a própria Prefeitura não querendo participar, mas a gente chamou. Teve conversa com o popular, com o técnico. A proposta que foi aprovada dentro do grupo não satisfazia o setor empresarial e também o setor técnico, e nem o setor popular. (Entrevista: Teodomiro Diniz Camargos – Representante/Delegado: Setor Empresarial)

O levantamento feito das apresentações de propostas discutidas e aprovadas dos setores e do Poder Executivo nos GTs demonstrou terem predominado as interferências do setor empresarial e do Poder Executivo, embora seja importante considerar que todos os setores apresentaram propostas e que o setor técnico também interferiu significativamente. O setor popular manifestou-se mais sobre os temas: instrumentos urbanísticos e zoneamento, e parâmetros urbanísticos. O setor técnico se fez mais atuante nas discussões sobre as ZEIs e Áreas de Diretrizes Especiais, no parcelamento do solo e nas definições sobre regularização de parcelamentos e edificações, bem como nos debates sobre localização e licenciamento de atividades. Interessante observar que o setor popular não se manifestou propositivamente nas definições sobre as ZEIs, talvez pelo detalhamento técnico característico do tema. Fica evidenciada a interferência mais direta do setor empresarial nos temas de interesse dos empreendimentos imobiliário e comercial.

[297] Os delegados podiam referendar as propostas do Executivo, alterá-las ou apresentar novas propostas, devendo ser elaborada justificativa, principalmente para as opções de alteração e substituição.

Os grupos com maior incidência de alterações foram os que trataram dos temas: instrumentos de política urbana, zoneamento e parâmetros urbanísticos. Importante salientar que ocorreram polêmicas e debates na abordagem de todos os temas Na discussão sobre os instrumentos urbanísticos, a inclusão do Direito de Preempção na revisão da lei chegou a ser questionada pelo setor empresarial, que considerava sua inclusão desnecessária pela existência de outros instrumentos suficientes. Dentre outras questões importantes avaliadas, foi sugerido que o COMPUR fosse consultado sobre a aprovação das Operações Urbanas Consorciadas. Houve debate sobre a aplicação do instrumento Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, tendo sido significativa a defesa de sua aplicação em todas as áreas da cidade.

Nas plenárias finais, também se observou a atuação diferenciada dos setores, com destaque para os empresários na apresentação de propostas de alteração, mantendo-se a lógica das intervenções ocorridas nos GTs, no que se refere aos temas de interesse. Os empresários se manifestaram mais nas revisões da lei voltadas para os instrumentos de política urbana, parâmetros urbanísticos e zoneamento, parcelamento e regularização.

> Porque o setor empresarial preocupa muito com as regras de atuação dele. E qual era o espaço? O espaço que tratava mais de atuação das regras no mercado foi mais polêmico. Então os espaços que determinavam os parâmetros construtivos, coeficientes, o Grupo 2, aquele ali foi o espaço mais polêmico, mais difícil. O espaço que trabalhava usos, não só usos como licenciamentos, foi um espaço polêmico onde se tentava acabar com o licenciamento ambiental para construção de edifícios na malha urbana e criar o licenciamento urbanístico. (Entrevista: Teodomiro Diniz Camargos – Representante/Delegado: Setor Empresarial)

Nas plenárias finais, o setor popular apresentou propostas de alteração nas definições sobre ZEIS e AEIS, tema que afeta diretamente os segmentos que constituem o setor. Chama atenção também na análise do desempenho dos setores o fato de, nas duas etapas, GTs e plenárias finais, o tema instrumentos urbanísticos ter sido alvo de propostas majoritariamente dos setores empresarial e popular. O comportamento do setor popular, opinando mais sobre os instrumentos urbanísticos, pode estar associado ao fato de terem percebido a importância dos instrumentos para a lógica de funcionamento da cidade, como também pelo fato de terem aprendido a fazer negociações no interior da Conferência. Foi possível observar durante o evento, em vários momentos, acontecerem interlocuções entre membros do setor popular e do setor empresarial.

> Houve uma oportunidade muito interessante de afirmar conceitos com o setor popular! Aí, eu falei: "Olha, vocês vão aprovar isso aqui, mas tem que entender que isso aqui dificulta habitação. Isso aqui é negativo pra vocês e vocês têm que entender mais sobre isso aqui!" Aí eles pediram pra Prefeitura explicar mais. (Entrevista: Teodomiro Diniz Camargos – Representante/Delegado: Setor Empresarial)

> Eles tinham uma conversa porque eles sacaram o que acontecia com os delegados ligados ao Conselho Municipal de Habitação e ao OP. A Prefeitura tem um poder muito grande sobre as lideranças comunitárias que formam opinião nesse segmento. Então foi muito rápida a percepção por parte do setor empresarial que, se ele fizesse um discurso totalmente voltado pros interesses do setor, eles perderiam a preferência. Eles teriam que achar o meio termo pra discussão deles do mercado imobiliário. E ao mesmo tempo fazer com que essa discussão fosse a discussão do segmento popular. (Entrevista: Cláudia Pires – Delegada: Setor Técnico)

A descrição feita pelo delegado do setor empresarial sobre como abordou representações do setor popular na III Conferência e as críticas expostas pela delegada do setor técnico sobre as estratégias dos empresários no evento demonstram como na arena decisória de revisão das leis urbanísticas as disputas por vezes são nuançadas para que sejam alcançados resultados que atendam interesses divergentes. Na verdade, as negociações e os artifícios de pactuação não superam os conflitos fundamentais que envolvem segmentos tão diferentes. A questão de fundo representada pela lógica do modelo capitalista não se altera, são grupos advindos de lugares sociais opostos que produzem, consomem e ocupam de formas distintas a cidade, portam valores e concebem cada um, a seu modo, a experiência da participação.

A Conferência representa uma arena pública que interfere no ambiente compartilhado por esses diferentes grupos, portanto, os esforços de diálogo, as concessões das partes são necessárias para que aconteçam os resultados concretos de norteamento da cidade. As estratégias usadas pelos grupos, as classes divergentes compõem o cenário. A mudança de comportamento do setor empresarial na III Conferência é parte desse processo, e prevaleceu a opção por uma postura mais comedida e dialogável, legitimando a Conferência, sem perder de vista o uso de outros recursos. Indícios demonstram que a flexibilidade demonstrada pelos empresários envolveu também conversações separadas com o poder público. Em depoimentos do setor técnico surgiram comentários sobre encontros do Poder Executivo com representações do mercado imobiliário na fase de elaboração do Projeto de Lei. De fato, fica evidente a preocupação do governo com a aceitação do empresariado sobre as decisões tomadas nas Conferências e, posteriormente, na tramitação dos resultados na Câmara Municipal. Exemplifica essa conduta do

governo a iniciativa na III Conferência de obter, ao final do evento, um documento que selasse o compromisso do setor empresarial com as deliberações aprovadas na Assembleia.

> Eu vou traduzir pra você da seguinte forma: no último dia da Conferência, houve um certo constrangimento por parte do setor empresarial porque foi feito um acordo com aquelas votações, e o setor empresarial foi chamado lá na frente. E foi-lhe dito pra assinar embaixo, tinha que assinar embaixo! E aí o pessoal ficou meio desconfortável porque só pediram ao setor empresarial pra assinar, não pediram aos outros. Estranho, mas muito simbólico! Porque o setor empresarial se articula, é a matéria do trabalho dele e sua preocupação. Vivemos o dia-a-dia dos negócios que estão na cidade. Mas aí eu me manifestei um pouco desagradável com aquilo porque acho que todos deveriam ter sido chamados a assinar. Mas nós assinamos embaixo e não recusamos. (Entrevista: Teodomiro Diniz Camargos – Representante/Delegado: Setor Empresarial)

O estudo das esferas participativas que interferem no planejamento urbano de Belo Horizonte mostra que os interesses estão em jogo, a cidade é disputada na arena pública; as estratégias dos grupos, setores e segmentos fazem parte do processo democrático, da mesma forma que mecanismos de negociação particularizados continuam sendo praticados. O aprendizado político proporcionado pelos encontros do Estado com a sociedade civil nas esferas públicas institucionalizadas é complexo. A especificidade de cada contexto, a capacidade de arregimentar as forças políticas dos atores envolvidos, o nível e o tempo de experiência alcançados decorrentes dos contatos estabelecidos são fatores determinantes que interferem no fazer democrático. Usando uma interpretação de Bobbio (1992), as normas legais que instituem os espaços públicos não são exatamente as regras do jogo, são na verdade regras preliminares que possibilitam o desenrolar do jogo. As regras gerais instituídas são incapazes de aprisionar a realidade marcada por contingências, portanto, o aprendizado político envolve saber posicionar e reposicionar, debater as regras e refazê-las, apreender os processos e reinventá-los.

A posição do Conselho de Política Urbana

O COMPUR manteve-se à sombra do aparato técnico montado pelo Poder Executivo na III Conferência. O Regimento previa a possibilidade dos setores representados no Conselho apresentarem propostas aos Grupos de Trabalho, mas as representações setoriais atuaram seguindo o formato proposto pelo governo.

A pouca capacidade do Conselho de Política Urbana de interferir na Conferência pôde ser verificada também pela forma como lideranças dos setores que não participam do Conselho atuaram na mobilização e articulação dos seus pares. Verificou-se como essas lideranças foram mais atuantes durante a Conferência do que os representantes oficiais dos setores no Conselho.

O caso mais perceptível foi a atuação do setor empresarial, coordenado durante a Conferência por um de seus delegados, membro do SINDUSCON. Trata-se de um líder do setor que já representou o segmento no COMPUR, participou de todas as Conferências e conhece bem o funcionamento de ambas as esferas. Nas palavras desse articulador político, o Conselho discute questões importantes, mas carece de força institucional para interferir mais incisivamente nas decisões mais amplas sobre políticas urbanas de Belo Horizonte. A representação oficial do setor empresarial no Conselho não foi a mesma que envolveu a categoria no processo da Conferência. Foi possível observar como a posição do delegado representante do SINDUSCON ajudou a legitimar o evento como espaço público entre os empresários. Em seu depoimento foram feitas críticas ao Conselho:

> Se o COMPUR tivesse o papel de articulador político mais amplo, seria mais que natural e aconteceria assim, que um membro da ala empresarial que lá estivesse presente seria o mobilizador da Conferência. Porque ele é a pessoa mais inteirada do processo ali. Se o COMPUR fosse essa amplitude, ou trabalhado como tal, naturalmente seria um membro do COMPUR o articulador da Conferência. (Entrevista: Teodomiro Diniz Camargos – Representante/Delegado; Setor Empresarial)

Completando suas reflexões sobre o desempenho do COMPUR, Teodomiro Diniz Camargos avalia as limitações do Conselho no âmbito dos processos decisórios sobre o desenvolvimento urbano da cidade.

> Até hoje o Executivo tem se imposto perante o COMPUR. O projeto de lei deveria passar pelo COMPUR e não passou, foi direto para a Câmara. A Prefeitura, quer dizer, o corpo técnico da Prefeitura, não entende o COMPUR como espaço para o debate do conteúdo da lei. Entende o COMPUR até hoje como o lugar de debate do omisso, daquilo que não está claro na lei. Então é um salpicado, não é um Conselho consistente do ponto de vista de ser levado pra lá todo o debate e depois ir para outra instância. A preparação não passa por lá e continua sem passar. Olha, meu entendimento é o de que o COMPUR precisava ser um espaço de arredondamento das questões de políticas urbanas dentro da cidade. E arredondar significa que a Prefeitura poderia utilizar aquele espaço para criar um debate, uma amplitude de debate nas questões de resolução da Lei de Uso e Ocupação do Solo e do Plano Diretor. Porque é uma instância que tem a participação da sociedade civil. Se ela fizesse esse arredondamento ali, facilitaria muito o caminho das Conferências, da participação mais ampla. Agora, na hora que as coisas passam por ali, não vão direto para a Conferência e direto pra Câmara, se perde a possibilidade desse

> espaço ser eficiente e dar mais resultado. Eu acho que o COMPUR é mal-aproveitado. O COMPUR poderia ter esse papel de ser uma roda de negociação ao longo dos anos, até chegar na Conferência. (Entrevista: Teodomiro Diniz Camargos – Representante/Delegado: Setor Empresarial)

Em relação ao setor popular, observou-se que sobressaiu uma das lideranças do movimento pela moradia e que, percebendo o significado político da Conferência, no decorrer do evento, articulou os delegados do setor nas votações, exigindo uma melhor qualificação e uma vaga dentro do COMPUR. Foi, inclusive, essa liderança popular que apresentou proposta de recomposição do sistema de participação social nas questões urbanas do Município, aprovada na Conferência. O representante popular no COMPUR que nele atua há mais tempo também cumpriu importante papel durante a Conferência. Porém, percebia-se um posicionamento muito mais como liderança comunitária circulando do que propriamente como uma representação oficial dos populares no Conselho. No caso do setor técnico, vários representantes do setor interferiram e se posicionaram nos GTs e nas plenárias de encerramento, o que parecia não haver era uma articulação consistente entre eles ao longo da Conferência.

Concluídas as atividades da III Conferência, os delegados decidiram criar uma Comissão de Acompanhamento do Projeto de Lei na Câmara Municipal, composta de representações dos setores. A opção pelo acompanhamento dos resultados da III Conferência por meio de uma Comissão seguiu a mesma lógica adotada para o acompanhamento da II Conferência. Em ambos os casos, a eficácia das Comissões foi nula em termos do propósito de funcionar como instrumento de controle social. As experiências mostraram-se frágeis na atuação das representações eleitas, no acompanhamento das atividades de elaboração do Projeto de Lei e na sua tramitação no Poder Legislativo. Em ambos os casos, as Comissões criadas foram incapazes de gerar a mobilização dos próprios delegados representantes dos setores nas Conferências, menos ainda se mostraram potentes para mobilizar as representações do COMPUR e outras organizações da sociedade civil no processo de aprovação das revisões das leis. As observações do representante do setor técnico ilustram e inoperância da Comissão na III Conferência.

> A Comissão criada na Conferência teve uma participação insignificante, no meu entendimento. Foi chamada uma primeira vez para ser informada que o Executivo não tinha o texto final numa sexta-feira, mas que o mesmo seria encaminhado na outra semana à Câmara. Essa Comissão não teve acesso ao texto antes do encaminhamento e, assim, nunca o revisou. Após esse momento foi convocada para referendar o mapa de zoneamento que não havia constado dos anais da Conferência. Depois, houve uma convocação por parte de algumas entidades, ou por representantes de algumas entidades

> que faziam parte da Comissão, mas, na realidade, o interesse nessa convocação foi para dar mais visibilidade a um evento promovido por essas entidades, sem ter havido uma discussão ampla entre os membros da Comissão. (Entrevista: Júlio de Marco – Delegado: Setor Técnico)

A criação de comissões de acompanhamento pós-conferências pode ser interpretada também como mais um sintoma de despotencialização do Conselho de Política Urbana, instância que deveria cumprir o papel de efetivar o controle social do processo de revisão da legislação urbanística de Belo Horizonte, por se tratar de esfera pública credenciada para gerir tal legislação, tanto na elaboração e revisão como na aplicação das leis.

Entretanto, mesmo com todas as limitações, o Conselho tem legitimidade, pois é por meio dele que ocorre a revisão e a aplicação das leis, além de ser evidente a disputa entre entidades dos setores por uma vaga em sua composição. Um exemplo dessa disputa pôde ser presenciado no final da III Conferência, quando aconteceram as articulações dos setores para a eleição das representações que tomariam assento no COMPUR no mandato de 2009-2011. Ao observar o comportamento dos setores na escolha dos novos representantes, ficaram evidentes os traços característicos de cada segmento e a forma como lidam com o Conselho.

Os empresários seguiram a lógica que os caracteriza: foram ágeis e mantiveram a presença do SINDUSCON e da CDL, reproduzindo a tradicional parceria das entidades empresariais no Conselho. O setor técnico manifestou na votação a tendência que o singulariza. O encaminhamento foi marcado por uma escolha dialogada e consensual. Até a disposição física dos pleiteantes do setor técnico às vagas no Conselho foi interessante; debateram assentados em círculo. Os delegados titulares foram escolhidos entre as instituições que também tradicionalmente atuam no Conselho desde a fundação, o IAB e a Universidade Federal de Minas Gerais.

O setor popular manifestou os sinais de sua dificuldade em atuar com mais autonomia no processo, prevaleceu uma disputa ampliada e agitada entre as lideranças de entidades por uma vaga no Conselho, com articulações pouco dialogadas, encaminhadas mais pela força isolada de algumas lideranças, tendo sido coordenada a votação por profissionais do Poder Executivo. Mesmo tendo apresentado sinais de amadurecimento político durante a III Conferência, fica também a impressão de que as lideranças populares se submetem a algum tipo de tutela do governo.

Em linhas gerais, pode-se perceber das experiências recentes do Conselho de Política Urbana e das Conferências de Política Urbana o fato de ambas as esferas serem legitimadas, tendo a Conferência se desprendido de certa forma em relação ao Conselho. Ao se desprender do Conselho, a Conferência submete-se ao direcionamento do Poder Executivo. O fato tende a dificultar o amadurecimento do controle social em função da condução técnica e política assumida pelo governo municipal, embora a prática de participação dos setores desenvolvida desde 1996 não deva ser desprezada por constituir-se em capital acumulado de experiência política dos setores participantes.

5.3.3 A produção do consenso na III Conferência: tensões, acordos e encaminhamentos

A equipe técnica da Secretaria Municipal de Política Urbana, munida dos resultados da III Conferência relativos à revisão do Plano Diretor e da Lei de Ocupação e Uso do Solo, formulou o Projeto de Lei n. 820/09, enviado à Câmara Municipal e transformado na Lei n. 9.959/10.

A condução do Executivo, as dificuldades enfrentadas pelas representações dos setores ao longo do evento e a agilidade aplicada ao processo não impediram que a Conferência funcionasse como um grande fórum onde prevaleceram o debate e os acordos. Foi possível constatar que parte substancial das decisões foi incorporada à legislação e a revisão resultante da III Conferência efetivou antigas proposições vinculadas à luta pela reforma urbana, descartadas nos momentos de revisão anteriores.

Ao analisar neste capítulo as alterações das Leis n. 7.165/96 e n. 7.166/96 e a revisão resultante da III Conferência, presentes na Lei n. 9.959/10, foi possível destacar alguns aspectos das revisões da legislação urbanística de Belo Horizonte. O ponto fundamental a ser salientado na revisão de 2010 refere-se aos instrumentos de política urbana. Os instrumentos já existentes – transferência do direito de construir, operações urbanas, Convênio Urbanístico e IPTU progressivo no tempo – sofreram algumas alterações e outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade foram incorporados pela nova lei.

No caso da Transferência do Direito de Construir (TDC), a definição dos imóveis passíveis de geração da TDC contempla mais claramente a função social da cidade e da propriedade.

> Art. 5º - O art. 61 da Lei nº 7.165/96 passa a vigorar com a seguinte redação:
> Art. 61 - São imóveis passíveis de geração da TDC aqueles considerados necessários para:
> I - a implantação de programa habitacional de interesse social, observado o § 1º do art. 191 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte - LOMBH;
> II - o atendimento a interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
> III - o atendimento a programas de regularização fundiária e de urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
> IV - a implantação de equipamentos urbanos e comunitários.[298]

As operações urbanas foram reformuladas nas modalidades simplificada e consorciada, devendo a forma consorciada ser regulamentada com a obrigatoriedade de o controle da operação ocorrer de forma compartilhada com representações da sociedade civil.

Os novos instrumentos incorporados ao Plano Diretor foram: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, consórcio imobiliário e concessão urbanística.

O debate em torno do instrumento "direito de preempção" expôs as concepções dos setores sobre a cidade. Interessantes são as observações da delegada do setor popular sobre a questão:

> Nós ganhamos também com relação ao direito de preempção, isto pra mim é o maior ganho porque foi a discussão que nós fizemos, desse direito à cidade mesmo, né! Então, quando o empresariado teve a "cara-de-pau" lá de propor que a Prefeitura só tivesse o direito de comprar com prioridade na área de ZEIS e AEIS, aí ficou colocado as duas questões em cheque, né! Peraí, né? Quer dizer que pobre só pode morar em favela, não pode morar em outras áreas da cidade? A gente não pode produzir habitação social em outras áreas? Quer dizer que a cidade é fechada pros pobres? E aí teve toda essa polêmica e a gente conseguiu costurar com todos os três setores. Ganhamos também, né? Ganhamos um pouco de visibilidade, eu tô falando especificamente dessa população que nunca teve acesso a esse planejamento da cidade. Direito de opinar no planejamento da cidade. (Entrevista: Ednéia Aparecida de Souza – Delegada: Setor Popular)

O Convênio Urbanístico preconiza o interesse social ao voltar-se para programas habitacionais e favorecer o uso do Fundo Municipal de Habitação pelo poder público para a realização de obras com esse propósito.

[298] Revisão aprovada do Plano Diretor e da Lei de Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte - Lei n. 9959/2009.

O IPTU progressivo no tempo ganhou detalhamento e consistência na nova lei pela possibilidade de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

> Art. 74-F - Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos para o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, poderão ser aplicados, sucessivamente, a cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU - progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, conforme o disposto nas Seções III e IV do Capítulo II da Lei Federal nº 10.257/01.[299]

A possibilidade prevista na nova lei de realização do consórcio imobiliário ameniza a aplicação do instrumento "parcelamento, edificação e utilização compulsórios" que permite ao Executivo intervir sobre a subutilização da propriedade urbana, visando ao cumprimento de sua função social. A aplicação do consórcio imobiliário abre um campo de investimentos promissor para o mercado imobiliário.

> Art. 74-G - Fica instituído o Consórcio Imobiliário, com vistas a viabilizar planos de urbanização ou edificação por meio dos quais o proprietário atingido pela obrigação de parcelar, edificar ou utilizar poderá transferir ao Poder Público Municipal seu imóvel, e, após a realização das obras, receberá, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.[300]

A institucionalização da outorga onerosa do direito de construir na revisão da lei condicionou os recursos obtidos da aplicação do instrumento ao Fundo Municipal de Habitação.

> Art. 74-L - Os recursos obtidos por meio da ODC serão destinados ao Fundo Municipal de Habitação, ficando sua utilização vinculada às finalidades previstas no art. 26 da Lei Federal nº 10.257/01, podendo ser aplicados em qualquer área do Município, respeitada a destinação mínima de 10% (dez por cento) dos recursos provenientes de projetos de edificações situadas nos Conjuntos Urbanos Protegidos, nos imóveis com tombamento específico ou de interesse de preservação, para aplicação em projetos públicos de recuperação ou de proteção do patrimônio histórico e cultural do Município aprovados pelo Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte – CDPCM-BH.[301]

Ilustram a importância da aprovação dos instrumentos e as negociações feitas entre os setores da sociedade civil, os comentários feitos pelos delegados representantes do setor popular e empresarial sobre a aprovação da outorga onerosa:

---

[299] Revisão aprovada do Plano Diretor e da Lei de Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte - Lei n. 9959/2009.
[300] Revisão aprovada do Plano Diretor e da Lei de Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte - Lei n. 9959/2009.
[301] Revisão aprovada do Plano Diretor e da Lei de Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte - Lei n. 9959/2009.

> A questão da "outorga onerosa", ela foi pactuada entre a gente. Uma forma de fazer com que ela funcione de fato, que o recurso vá pro Fundo da Habitação, que tenha essa destinação específica pra recuperar essas áreas degradadas da cidade, as vilas e favelas da cidade, integrar essas vilas na cidade. Então a gente tem uma fonte de recursos, né? (Entrevista: Ednéia Aparecida de Souza – Delegada: Setor Popular)

> Eu acho que nós afinamos muitas posições. Quando nós aprovamos, por exemplo, a "outorga onerosa" como um conceito bom, nós falamos assim: "Outorga tira da mão do proprietário a metade do lote nesse momento, põe na mão do poder público e dá equilíbrio de preço e isso é bom pro setor habitacional popular e pra qualquer setor." (Entrevista: Teodomiro Diniz Camargos – Representante/Delegado: Setor Empresarial)

A incorporação dos instrumentos urbanísticos à lei, ao estabelecer uma maior regulação da ocupação e usos da cidade, dando mais condições aos governos de disciplinar o desenvolvimento urbano, cria, ao mesmo tempo, impasses com os investidores do mercado imobiliário. A adoção do novo instrumento concessão urbanística também funciona como margem de manobra do Poder Executivo para lidar com os interesses dos investidores.

> Art. 74-O - Fica o Executivo autorizado a delegar, mediante licitação, à empresa, isoladamente, ou a conjunto de empresas, em consórcio, a realização de obras de urbanização ou de reurbanização de região do Município, inclusive parcelamento, modificação de parcelamento, demolição, reconstrução, implantação de infraestrutura e incorporação de conjuntos de edificações para implementação de diretrizes do Plano Diretor do Município.[302]

O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV – se aplica aos casos em que o empreendimento gerar repercussões preponderantemente urbanísticas. Importante estratégia associada a esse instrumento foi garantir a participação da sociedade e, em especial, da população afetada pelo empreendimento sujeito ao licenciamento urbanístico, podendo ser realizadas, no decorrer do processo de elaboração do EIV, audiências públicas e outros instrumentos de gestão democrática.

> Em prol destes instrumentos é muito bom. Eu sei que eu tava trabalhando num grupo dos instrumentos e tinha grande parte do grupo lá que era classe empresarial. Nós tivemos uma interlocução sobre isso. Até em determinados momentos o pessoal tava brincando que o IAB tava virando mercado imobiliário. Eu falei: "Não, eu tô trabalhando com duas lógicas aqui." A primeira, a lógica do técnico e a segunda, institucional. A gente tá aqui pra poder fazer um trabalho que seja bom para o mercado, mas que a Prefeitura intervenha de forma pró-ativa nas condicionantes que esse mercado vai utilizar pra poder produzir espaço urbano. Dentro da Conferência e o fato deles terem sidos incorporados na Plenária e depois em lei foi uma conquista deste debate intersetorial. (Entrevista: Cláudia Pires – Delegada: Setor Técnico)

[302] Revisão aprovada do Plano Diretor e da Lei de Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte - Lei n. 9959/2009.

As ZEIS foram mantidas com o acréscimo de um parágrafo único, afirmando que esse tipo de zoneamento ficaria sujeito a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo, visando à promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e à sua integração à malha urbana.

A criação das Áreas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor de Belo Horizonte significa um passo à frente na garantia da função social da propriedade, definindo em lei uma política urbana inclusiva que avança em relação à aplicação das ZEIS.

> As ZEIS e AEIS têm sido consideradas o mais adequado instrumento urbanístico a ser utilizado para viabilizar a regularização fundiária e urbanística de diferentes tipos de núcleos e áreas de ocupação precária da população de baixa renda, como também para facilitar e incentivar a produção de novas moradias (FERREIRA; MOTISUKI, 2007, p. 46).

As AEIS marcaram uma perspectiva inovadora no sentido de reconhecer uma grande parcela da população urbana como cidadãos e seus locais de moradia como parte da cidade. Outro importante objetivo do instrumento é a garantia da reversão de áreas urbanas vazias para a provisão de Habitação de Interesse Social (FERREIRA; MOTISUKI, 2007).

Em depoimento, a presidente do IAB explica que as AEIS ultrapassam as ZEIS porque ampliam as áreas que demandam políticas especiais de inclusão urbana, sem restringir as ações de governo aos espaços mais vulneráveis da cidade, representados pelas ZEIS.

> Eu acho que ZEIS representam um instrumento temporário. É um instrumento de conquista de área para pobre dentro da cidade. Mas ele tem de ser um instrumento de justiça social temporário. Tem que ser igual Bolsa Família. [...] As AEIS envolvem uma abrangência maior, ou seja, não precisa estar dentro de uma área considerada paupérrima dentro da cidade, dentro de uma Zona Especial, para poder se beneficiar de política pública de incentivo ao interesse social. (Entrevista: Cláudia Pires – Delegada: Setor Técnico)

No campo da formalização de espaços da cidade que precisam ser tratados como áreas especiais, foram importantes também as decisões tomadas sobre a ampliação das Áreas de Diretrizes Especiais.

> Art. 75-A - Em atendimento ao disposto no art. 31 desta Lei, o Executivo identificará áreas que apresentem características adequadas quanto às condições topográficas, geológico-geotécnicas, de acesso a infra-estrutura, equipamentos e serviços urbanos e de

> regularidade jurídica e urbanística, nas quais haja interesse público em implantar programas e empreendimentos habitacionais de interesse social.[303]

Manteve-se na III Conferência o debate em torno da definição das Áreas de Diretrizes Especiais. A questão das ADEs envolve tensões em função de atingirem diretamente os moradores das áreas selecionadas e, principalmente, porque geram insegurança nos investidores do mercado imobiliário, que veem na regulamentação de um tratamento especial das áreas uma ameaça aos investimentos. Na III Conferência, o conflito se manifestou nas plenárias finais pela defesa do Executivo e dos delegados do setor técnico em prol da ampliação das ADEs e em oposição ao discurso da representação empresarial. Um dos delegados do setor afirmou que a ampliação das ADEs representa a banalização do recurso urbanístico e uma sobreposição enrigecedora ao zoneamento previsto para a cidade. Contudo, foram aprovadas ADEs na Lei n. 9.959/10, dependentes de posterior regulamentação, fato que envolverá com certeza outro debate, incluindo a população atingida e segmentos do mercado imobiliário.

> Art. 78 - A ADE Residencial Central
> Art. 79 - A ADE do Vale do Arrudas
> Art. 84 - A ADE da Savassi
> Art. 85 - A ADE Hospitalar
> Art. 86 - A ADE de Interesse Ambiental
> Art. 87 - A ADE de Venda Nova
> § 4º - Visando ao desenvolvimento socioeconômico, ambiental e cultural da região, a regulamentação da ADE da Lagoinha
> Art. 91-A - A ADE do Primeiro de Maio
> Art. 89-A - Fica instituída a ADE do Quilombo de Mangueiras
> Art. 91-C - A ADE da Serra do Curral
> Art. 91-D - A ADE Rua da Bahia Viva
> Art. 91-E - A ADE Pólo da Moda[304]

A intenção neste trabalho não é descrever os instrumentos, os fundamentos legais que sustentam cada um deles previsto na legislação federal. O Estatuto da Cidade os explicita muito bem. A intenção nesta análise é mostrar o conteúdo desses instrumentos na revisão da legislação urbanística de Belo Horizonte, entendendo a incorporação desses recursos como o resultado de negociações entre organizações, grupos, movimentos e moradores que produzem e usufruem da cidade. Verificou-se que a incorporação dos instrumentos demandou amadurecimento, debate e

[303] Revisão aprovada do Plano Diretor e da Lei de Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte - Lei n. 9959/2009.
[304] Revisão aprovada do Plano Diretor e da Lei de Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte - Lei n. 9959/2009.

negociações e toda essa movimentação vem ocorrendo em uma cidade que precocemente adaptou-se aos propósitos da Reforma Urbana. Pode-se concluir de todo o processo o quão difíceis são as mudanças e como os avanços no campo jurídico e das políticas públicas implicam modificações lentas na cultura política dos atores envolvidos, tanto dos componentes do Estado como dos membros e representações da sociedade civil.

Ferreira e Motisuki (2007) afirmam que a aplicação dos instrumentos urbanísticos no Brasil exige mudanças de compreensão e de comportamento da sociedade e do Estado, mudança que se situa muito acima da abrangência e possibilidades desses instrumentos, refere-se a um novo entendimento da cidade como um direito.

Na análise da nova legislação, verificou-se também um detalhe referente ao Capítulo III que trata das diretrizes para monitorização do Plano Diretor. No Projeto de Lei e na Lei n. 9.959/10, o título foi alterado para: Diretrizes para Monitoramento da Política Urbana, como já havia sido proposto na revisão de 2002. No artigo 83 da Lei n. 7.165/96, esse ponto trata da necessidade de estimular a elaboração de planos regionais e locais, importante definição de encaminhamento para o planejamento urbano, principalmente no que se refere a favorecer a participação democrática no planejamento urbano. Os diagnósticos e planos regionais favorecem a descentralização, a territorialidade e funcionam como forte estímulo à intersetorialidade, importantes mecanismos para a efetivação de formas de empoderamento da sociedade sobre as decisões políticas e para a transformação do planejamento em um direito social.

> Art. 83 - São diretrizes para a monitorização do Plano Diretor:
> I - estimular a elaboração de planos regionais e locais, com a participação da população envolvida, visando ao cumprimento das diretrizes previstas nesta Lei;
> II - estabelecer, por decreto, critérios para a criação de um índice regionalizado destinado a avaliar a qualidade de vida dos munícipes.[305]

Verificou-se que o item não foi detalhado na Lei n. 9.959/10. O ideal seria a adoção do novo título com o conteúdo da Lei n. 7.165/96.

Finalizando os destaques analisados na revisão das leis, importante é tratar do debate em torno da criação de um Sistema de Gestão Urbana Participativa na III Conferência. As discussões aconteceram em torno de uma proposta defendida pelo setor técnico pela criação do Conselho da Cidade, incorporando todas as estruturas setorializadas e fragmentadas que deliberam sobre as

[305] Plano Diretor de Belo Horizonte - Lei n. 7165 de 1976.

questões urbanas no Município. Em outra proposta apresentada pelo setor popular, foi defendida a alteração da estrutura dos Conselhos que lidam com as questões urbanas, adotando os parâmetros estabelecidos na II Conferência Nacional das Cidades. A representação nos Conselhos passaria a cumprir uma composição de 40% do poder público e 60% da sociedade civil. A proposta incluía a criação de um fórum interconselhos e uma secretaria executiva para articular as temáticas: habitação, saneamento, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, políticas urbanas, desenvolvimento econômico. O Sistema de Gestão Urbana Participativa teria um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, gerido por um conselho gestor composto por representações dos Conselhos.

A presidente do IAB comentou sobre o debate pela nova organização do Sistema de Gestão Urbana Participativa, destacando suas críticas à posição do setor popular: “Foi uma briga a defesa do Conselho da Cidade. Onde já se viu uma pessoa do Movimento Popular lutar contra a criação de um Conselho da Cidade? Eu nunca vi isso: apoiar a proposta do Governo” (Entrevista: Cláudia Pires).

Interessante observar que, com todo o debate, a proposta do novo sistema não foi contemplada no Projeto de Lei n. 820/09, o que significa que a equipe técnica da Secretaria de Política Urbana fez uma triagem das propostas aprovadas na III Conferência e interferiu isoladamente no material enviado à Câmara Municipal. No caso do Sistema de Gestão Urbana, fica clara a opção do Poder Executivo por manter a estrutura já institucionalizada e legitimada do Conselho Municipal de Política Urbana.

As interferências do governo na formulação do documento final foram criticadas pela presidente do IAB. Em seu depoimento, a representante da instituição enfatiza o fato de terem sido feitas alterações na proposta original da Conferência, critica o não diálogo do Poder Legislativo com a sociedade, explica como foram feitas reivindicações para que a sociedade fosse mobilizada, chega a referir-se à forma como a democracia participativa muitas vezes se transforma em uma “democracia referendativa”:

> A Prefeitura, logo após a entrega dos documentos da III Conferência, apresenta um Projeto de Lei ao Legislativo e esse Projeto de Lei era desconhecido por todo mundo que havia participado da Conferência. Para o nosso espanto era um Projeto de Lei que incorporava várias questões não discutidas na Conferência. Então, isso foi de um assombro, porque eu acho que a prática habitual seria fechar um documento consolidado, chamar uma audiência pública pra que todos discutissem o produto consolidado da Conferência e, a partir daí, encaminhar isso pro Legislativo. Nós entramos com um ofício na Câmara pedindo para que fosse feito um Seminário para

> discutir a Lei de Uso do Solo. Nós entramos com este pedido para a vereadora Luzia Ferreira, pedimos apoio da vereadora Neuzinha Santos, do Vereador Leonardo Matos, desse pessoal que trabalha na Comissão de Política Urbana e de Meio Ambiente. (Entrevista: Cláudia Pires – Delegada: Setor Técnico)

> Há muitas diferenças entre o texto aprovado na Conferência e aquele que foi enviado à Câmara como Projeto de Lei. Algumas situações foram justificadas como sendo a transposição do que a Conferência decidiu como texto de lei, ou seja, a Conferência não aprovou um texto de lei e sim uma determinação. Ao ser escrito como lei, adotou uma outra feição. Bem, se o texto de lei ao final contemplou o que foi determinado, isso é outra coisa. Outras determinações não foram simplesmente consideradas no PL 829/09 que ainda apresenta questões que não foram nem sequer citadas na Conferência. [...] Algumas entidades como a APLENA, o SINARQ e o IAB tentaram ampliar a discussão na Câmara, entendendo ser aquele o espaço no qual ainda cabiam discussões, de modo a resgatar as determinações da Conferência. Ali estavam os representantes da população e a eles, entendemos, cabia envolver a sociedade na discussão. (Entrevista: Júlio de Marco – Delegado: Setor Técnico)

Somente um estudo minucioso dos documentos resultantes da III Conferência pode demonstrar o nível de interferência do Poder Executivo na revisão da legislação urbanística de Belo Horizonte. Na análise feita nesta pesquisa pôde ser verificado que de fato alguns pontos deliberados na Conferência não foram amarrados no Projeto de Lei. Constatou-se que a postura do Poder Executivo foi de urgência e o Poder Legislativo não criou nenhuma situação de diálogo com a sociedade. Todas essas questões apresentam-se como sinais de perda na construção dos mecanismos participativos característicos do planejamento urbano de Belo Horizonte, instituídos desde 1996, quando foram lançadas as bases jurídicas e institucionais para a atuação do Estado e da sociedade civil nas esferas públicas, representadas pelo Conselho Municipal de Política Urbana e Conferências de Política Urbana. Os riscos de uma participação limitada ao referendo existem, no entanto, a realização do evento representa a sua legitimidade.

> Os avanços do processo de realização da III Conferência foram muito grandes no que se refere ao envolvimento das entidades representativas da população. Dessa vez, como de nenhuma outra, elas se mostraram envolvidas no assunto e com opiniões próprias acerca de situações e como gostariam de vê-las tratadas, o que permitiu que elas fizessem frente a propostas do setor empresarial, refutando-as ou modificando-as. Mesmo o setor empresarial percebeu a necessidade de negociar com o setor popular para poder ter algumas questões de seu interesse consideradas. (Entrevista: Júlio de Marco – Delegado: Setor Técnico)

> Bem, na minha concepção, a cidade ganhou, mesmo pouco, porém, avançou e entendeu um pouco melhor o processo. Tivemos a oportunidade de verificar que entre os empresários têm muitos que amam a cidade e querem ver seu desenvolvimento e avanços sob o conceito do respeito ao meio ambiente e à sua população. Conseguimos aprovar alguns conceitos do Estatuto da Cidade que agora viraram lei, regulamentados dentro do Plano, como o IPTU progressivo e a função social da propriedade, definindo os parâmetros para o subutilizado, o não utilizado e o abandonado. Enfim, avançamos no

> dialogo como moradores preocupados com o crescimento desordenado e o desenvolvimento da nossa BH, tentando prepará-la para o futuro. (Entrevista: Ednéia Aparecida de Souza – Delegada: Setor Popular)

Na III Conferência, foi possível assistir ao debate, às negociações e ao engajamento dos participantes no processo, situação reconhecida pelas representações entrevistadas dos três setores. Verificou-se também que os instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade, antes rejeitados pelo setor empresarial, foram discutidos e incorporados ao documento, tanto nas deliberações da Conferência como na lei que institui a revisão do Plano Diretor e da Lei de Ocupação e Uso do Solo. O avanço na incorporação dos instrumentos urbanísticos pode ser atribuído ao fato de que se trata de um novo contexto. Houve um amadurecimento dos atores sociais responsáveis pela produção da cidade. Contribuíram para o amadurecimento: a atuação do COMPUR ao longo dos anos, a realização das Conferências da Cidade motivadas pelo Conselho Nacional das Cidades e o próprio desenvolvimento urbano, demandando o aprimoramento da regulação das intervenções urbanas. Os fatores apontados, mesmo com todos os entraves, provocaram novos olhares e compreensões sobre a totalidade da vida urbana.

5.4 A relação entre as Conferências de Política Urbana e as Conferências da Cidade

A realização das Conferências da Cidade é o resultado do trabalho desenvolvido pelo Conselho Nacional das Cidades. Ao se transformarem em momentos de mobilização da sociedade civil, as Conferências funcionam como estratégia para a construção da política nacional de desenvolvimento urbano, pensada como uma rede envolvendo as esferas de governo e com propósitos de estimular a gestão e o planejamento participativos. O fato de serem coordenadas no âmbito federal pelo Conselho Nacional das Cidades, com suporte no Ministério das Cidades, não significa que ocorra uma adesão unânime dos municípios à iniciativa, tampouco significa que as diretrizes delas resultantes interfiram consistentemente na organização das administrações municipais a ponto de transformá-las em experiências condizentes com as orientações legais presentes no Estatuto da Cidade.

A realização das Conferências da Cidade em Belo Horizonte pode ser considerada uma experiência relevante pela continuidade e pelo esforço de difundir e criar as condições necessárias à aplicação do Estatuto da Cidade. Contribui para a continuidade da experiência: o empenho das administrações em manterem-se sintonizadas às diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional das Cidades, a história de organização e de participação da sociedade civil belo-horizontina.

Em Belo Horizonte, as quatro Conferências da Cidade, integradas às Conferências Estadual e Nacional, foram realizadas e estiveram em sintonia com as Conferências Municipais de Política Urbana, promovidas para a revisão da legislação urbanística da cidade.

Ao analisar os relatórios produzidos das quatro Conferências da Cidade, constata-se que houve um crescimento da participação; alguns temas-chave foram mantidos, bem como o formato da participação. A participação saltou progressivamente de 871 participantes em 2003 para 1279 em 2009, o que ocorreu também com o número de delegados, de uma média de 40 nas três primeiras Conferências, para 135 na última. Os temas básicos tratados mantiveram-se em torno da avaliação e de proposições sobre: habitação; meio ambiente e saneamento; mobilidade, transporte coletivo, sistema viário e trânsito; gestão urbana participativa; questões metropolitanas.

Na terceira e quarta Conferências, percebe-se um amadurecimento no trato das questões urbanas pela associação dos temas-base às interpretações sobre desenvolvimento urbano, com focos na capacidade e na forma de gestão das cidades.

Nos regimentos, os setores definidos com direito à representação formal foram sofrendo alterações ao longo da realização dos eventos, iniciando com delegados representantes dos poderes Executivo e Legislativo, dos movimentos populares, das ONG, das entidades acadêmicas e profissionais, dos empresários e dos concessionários públicos e privados. As alterações implicaram o acréscimo das entidades sindicais, destacando-se a preocupação em priorizar a participação de entidades empresárias e ONGs ligadas às questões urbanas.

A relação das Conferências da Cidade com a realização das Conferências Municipais de Política Urbana não se restringiu à convergência de temas abordados e proposições; o material produzido na II Conferência de Política Urbana foi usado como parâmetro para as discussões da primeira e segunda Conferência da Cidade de Belo Horizonte.

A preocupação com o alcance da função social da cidade, focado nas intervenções pela regularização fundiária e nas garantias de investimento em habitação, foi tema constante nas quatro Conferências da Cidade realizadas, articulado com a preocupação em avaliar e propor mecanismos de participação setorizados nos processos de gestão urbana.

> Incorporação de pessoas que estejam em risco pessoal e/ou social no universo de atendimento da política nacional (novo).
> Ampliação das possibilidades de acesso à informação.
> Garantia de monitoramento do poder público da aplicação dos recursos, inclusive após contemplação dos beneficiários.
> Discussões sobre o uso do recurso de auto-gestão como instrumento de produção das moradias populares, viabilizando a prática participativa e o comprometimento da comunidade – estender para outras políticas setoriais – Programa de Produção de Moradia em Auto-Gestão.
> Estratégias de atendimento à demanda de reassentamento em novas unidades habitacionais e em unidades já construídas (antecipação e benefício).
> Integração da política urbana no território: política fundiária, mobilidade e acessibilidade urbana, habitação e saneamento; e relação entre os programas governamentais - como PAC e Minha Casa, Minha Vida - e a política de desenvolvimento urbano.[306]

> Participação e controle social na formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano, consolidação do Conselho Nacional das Cidades e da utilização dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.
> O Governo Federal deve criar incentivos, facilitar a captação de recursos, criar fundo específico para que os municípios elaborem, revisem, implementem e divulguem seus Planos Diretores Participativos – PDP, além de capacitar e fortalecer as equipes técnicas urbanas municipais, priorizando a liberação de recursos.
> Participação da população local para aumentar a capacidade de execução de obras de caráter individual nas áreas de risco, passíveis de permanência do morador.[307]

Foram detectados vários pontos de interseção entre as Conferências da Cidade e as Conferências de Política Urbana. Como o propósito principal deste trabalho não é aprofundar a comparação e a interação entre os dois eventos voltados para as questões urbanas, foram selecionados alguns aspectos desta relação.

Os temas básicos das Conferências da Cidade foram abordados e desenvolvidos de forma mais aprofundada nas Conferências de Política Urbana. A questão da habitação, em ambos os eventos voltada para o atendimento das demandas da população de baixa renda, reforçou a importância de se definirem formas de financiamento, além da prioridade nas intervenções estruturantes em vilas e favelas, minimizando os impactos de remoções e reassentamentos.

---

[306] Resultados das Conferências Municipais da Cidade, abordagem do tema habitação e regularização fundiária.
[307] Resultados das Conferências Municipais da Cidade, na abordagem do tema participação e controle social.

Os problemas de mobilidade, transporte coletivo, sistema viário e trânsito são destacados nos eventos, evidenciando-se a busca de alternativas para a redução das tarifas aos usuários e ampliação das possibilidades de participação da população nas decisões sobre as intervenções e serviços. Há um reconhecimento entre os participantes das Conferências de que, em Belo Horizonte, foi conquistado o direito de participação da sociedade nas decisões sobre as questões urbanas.

> Em Belo Horizonte, a participação e o controle social na gestão dos serviços de transporte e trânsito vêm avançando sistematicamente por meio das Comissões Regionais de Transporte e Trânsito e da Comissão Municipal de Transporte e Trânsito. Além disso, em Belo Horizonte, o Conselho Municipal da Pessoa Portadora de Deficiência se reúne mensalmente, tendo uma coordenadoria que trata exclusivamente das questões relativas a transporte. Criação do Fórum da Mobilidade da área central de BH, com a participação do poder público e entidades da sociedade civil.[308]

Na área ambiental, convergem as preocupações relativas à educação ambiental, constatando-se as limitações de ações de recuperação e preservação com vistas à sustentabilidade, sem investimentos que interfiram nas concepções e no comportamento da população.

Foi demonstrada preocupação com o planejamento e as intervenções urbanas acontecerem integradas, com vistas à intersetorialidade. Nas duas modalidades de Conferência, os participantes defenderam a articulação das políticas públicas de Segurança Pública, Educação, Geração de Emprego e Renda, Transporte e Trânsito, Saúde, de forma a garantir o funcionamento eficiente dos equipamentos públicos, tais como escolas, postos de saúde e centros comunitários.

Nos debates, foram também comuns demonstrações de insatisfação sobre os prazos de cumprimento das políticas públicas negociadas nas assembleias do Orçamento Participativo.

O tema da participação da sociedade nos processos de gestão e de planejamento foi apontado como solução para a garantia da continuidade administrativa e para o fortalecimento dos Conselhos e Conferências.

As questões metropolitanas foram contempladas nas Conferências da Cidade e nas Conferências de Política Urbana, não tendo sido aprofundada proposta, destacando-se a necessidade de criação e administração de um fundo metropolitano.

Uma conclusão preliminar dos resultados das duas modalidades de conferência é o fato de o resultado dos eventos representar um rico material de sinalização, tanto de caminhos como

[308] Resultados da IV Conferência Municipal da Cidade, realizada em 13/11/2009.

de alternativas metodológicas importantes para a gestão e o planejamento das políticas setoriais e das intervenções urbanas.

No geral, os resultados das Conferências, as das cidades e as de política urbana, funcionam mais como cumprimento de procedimentos formais, atendendo às exigências do Conselho Nacional das Cidades e realizando a revisão da legislação urbanística respectivamente. As conclusões produzidas por meio da participação social, as recomendações aos governos, o detalhamento dos problemas da cidade se apresentam como rico material para o planejamento e gestão urbanos que poderia ser melhor utilizado.

Essa breve abordagem sobre as Conferências da Cidade, realizadas no âmbito municipal, tem por objetivo demonstrar como as diretrizes nacionais de desenvolvimento urbano, estabelecidas pelo Conselho Nacional das Cidades, interferem na dinâmica de planejamento e gestão das cidades e como acontece em Belo Horizonte. Os temas das Conferências da Cidade fazem parte do conteúdo das Conferências Municipais de Política Urbana.

Demonstradas as interseções entre as Conferências da Cidade e as Conferências de Política Urbana, devem ser contemplados também os problemas enfrentados e as limitações que impedem avanços na construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano, passando pelas construções locais desse projeto de cidades iniciado no ano de 2003.

A presidente do IAB apresenta suas observações como participante do processo em nível local e estadual.

> Muito desmobilizados. Na verdade, os movimentos populares que embasam as Conferências Nacionais, eles pouco participam, muito pouco. Então, o viés da participação dos movimentos populares é uma participação de bairro. Então a gente meio que retrocedeu nisso também. Em vez de discutir uma política urbana dentro dos preceitos da Reforma Urbana, nós discutimos uma política de bairro. [...] Mais para cumprir tabela. Aliás, a Conferência Estadual é revoltante. Eu sou conselheira estadual de cidades. Revoltante. Por exemplo, você está vendo essa questão de investimentos pra Copa do Mundo aí? Nenhum foi pautado no Conselho de Cidades. Pelo contrário, o Conselho foi dissolvido este ano. Não ocorreu nenhuma reunião do Conselho Estadual de Cidades. (Entrevista: Cláudia Pires – Delegada: Setor Técnico)

Os problemas apontados pela conselheira mostram a fragilidade da sociedade civil em se fazer presente na esfera pública representada pelo Conselho das Cidades nos níveis de governo. A incapacidade se mostra tanto pela dificuldade de lidar com os interesses coletivos como pela desmobilização das representações civis ao aceitarem a descontinuidade na atuação dos

Conselhos em um momento de peculiar importância deles para a cidade e para o estado de Minas Gerais.

Em linhas gerais, estudar o planejamento participativo de Belo Horizonte significa compreender a criação e o desempenho do Conselho de Política Urbana e das Conferências de Política Urbana, integrando as novas esferas públicas ao conjunto de outros espaços participativos institucionalizados que tratam das questões urbanas no Município: os Conselhos, o OP, as Conferências da Cidade.

A disposição demonstrada pelos conselheiros, delegados e participantes voluntários das Conferências para consolidar o caráter democrático das instâncias participativas instituídas foi demonstrada na pesquisa em várias situações e iniciativas destacadas dos documentos e entrevistas. Um bom exemplo foi a proposta apresentada pelo Grupo de Trabalho – Papel do COMPUR – em defesa da criação de um fórum permanente para realizar um trabalho de conscientização dos diversos setores e acolher as várias sugestões através de seus órgãos representativos, com propósitos de divulgar de forma ampliada o Plano Diretor, a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e a própria Conferência. A mesma intenção se manifesta nas Conferências Temáticas registradas nos Anais, pela defesa da viabilização de um sistema de monitoramento do desenvolvimento urbano. Propósitos comuns inviabilizados pelas dificuldades concretas enfrentadas pelos representantes do governo e da sociedade no Conselho e nas Conferências em função das urgências dos temas de pauta, das correlações de força decorrentes dos interesses dos diversos atores envolvidos nas disputas e nos pactos estabelecidos nas tomadas de decisão sobre a regulação e as intervenções urbanas. A difícil tarefa do fazer democrático, prática extremamente complexa como afirmou Bobbio (1979).

CAPÍTULO 6

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1 Conclusões

Nas conclusões buscamos salientar os resultados da pesquisa, mostrando quais foram os caminhos seguidos, os pontos destacados e as interpretações desenvolvidas na abordagem sobre o planejamento participativo em Belo Horizonte. Em função dos enfoques dados ao tema e da dimensão do levantamento feito, optamos por dividir os conteúdos em títulos, de forma a tornar mais claras as observações e análises.

A construção do planejamento participativo: análise da experiência de Belo Horizonte

Os direitos urbanos foram tomados como ideia basilar e norteadora da pesquisa, entendendo que a conquista de tais direitos motivou a luta política em prol da democracia, efetivando-se nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei n. 10.257 de 2001.

Delineia-se um projeto político-democrático sustentado na participação da sociedade que se potencializa jurídica e politicamente para se relacionar com o Estado. Trata-se do difícil exercício da construção democrática, sempre marcado pela consolidação de conquistas, motivando outras novas, com tendências a inflexões, desmobilizações e retomadas, manifestações que só podem ser entendidas e avaliadas no fazer, na prática do vivido que acontece nos espaços públicos institucionalizados onde se estabelecem as interlocuções entre governo e sociedade civil.

A avaliação da capacidade de intervenção da sociedade no desempenho dos governos e desses na participação da sociedade, bem como dos resultados dessa relação, torna-se possível pela análise de experiências concretas desenvolvidas localmente, entendendo que tais

interpretações devem se referenciar nos marcos legais e institucionais estabelecidos em âmbito nacional. Importante também é entender que existem conexões entre os níveis de governo e, principalmente, que as práticas municipais têm relação direta com as especificidades socioculturais e políticas de cada cidade. Por esse ângulo, fica evidente a dificuldade de se aplicar generalizações de resultados obtidos em pesquisas sobre esse tema, dada a diversidade que envolve a realidade dos 5.564 municípios existentes, em função das peculiaridades de cada contexto.

O estudo do Conselho Municipal de Política Urbana e das Conferências Municipais de Política Urbana de Belo Horizonte voltou-se para a capacidade desses espaços de alimentar o processo de planejamento em suas bases legais e de interferir na formulação de políticas urbanas, cumprindo concomitantemente o papel de monitoramento e controle da legislação e das políticas, interferindo na própria dinâmica de gestão da cidade. A análise do Conselho e das Conferências como espaços públicos institucionalizados que formalizam a prática do planejamento participativo em Belo Horizonte vai ao encontro dos esforços de investigação despendidos atualmente para se avaliar como essas esferas democratizam a gestão pública e os acessos aos bens públicos.[309]

A pergunta central inicialmente formulada para nortear a pesquisa, desdobrada em outras questões e formulações de hipóteses que indicaram os caminhos da investigação, era: Qual o impacto do planejamento participativo na democracia e da democracia no campo do planejamento? Ao longo do processo, a pergunta foi reformulada no sentido de se responder: Qual o impacto das práticas democrático-participativas no planejamento e dele no amadurecimento da democracia?

De acordo com a abordagem feita na pesquisa, as concepções e usos do planejamento urbano no Brasil sofreram alterações nos contextos sócio-históricos. O planejamento urbano transformou-se ao ser afetado pelos avanços democráticos, tornando-se, ao mesmo tempo, um importante instrumento de ampliação das práticas participativas, em especial nas instâncias municipais. Consideramos fator determinante no processo a luta política pela Reforma Urbana, motivadora das garantias jurídicas conquistadas que emolduraram a gestão e o planejamento urbano em contornos democráticos. A implantação das práticas político-participativas no campo do planejamento, por conseguinte, favorece a consolidação dos direitos urbanos que, por sua vez,

[309] Questão levantada por Tatagiba (2002) na pesquisa sobre Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil.

impulsionam e institucionalizam experiências democráticas. Trata-se de um movimento de fertilização recíproca. A reelaboração da pergunta e, consequentemente, a sua resposta têm a ver com o entendimento dessa dinâmica e a constatação de que as condições estabelecidas pelo novo marco legal favoreceram em alguma medida a quebra dos princípios e fórmulas tecnocráticos, estimulando metodologias participativas que passaram a interferir no fazer do planejamento urbano.

O caso estudado de Belo Horizonte caracteriza bem esse quadro geral descrito. A experiência democrática desenvolvida na cidade politizou o processo de planejamento, tendo sido determinante a posição das administrações municipais comprometidas em aplicar e dar continuidade ao modelo participativo. Entendemos que o modelo participativo de gestão desenvolvido desde sua implantação, em 1993, passou por transformações e esteve todo o tempo marcado pela negociação de um projeto de cidade no âmbito dos governos democrático-populares, negociado com setores da sociedade que o legitimaram por meio de acordos e pactos tensos. Trata-se de um exercício de interlocução entre Estado e sociedade, caracterizado pela tensão entre interesses e propósitos dos diferentes atores, por concessões feitas pelas partes envolvidas, interferindo na formalização de decisões e encaminhamentos de governo. No entendimento de Maricato: “A elaboração de planos urbanos implica exercícios de construção hegemônica e sua implementação, na constituição de pactos sociais minimamente duradouros” (MARICATO, 2000, p. 173).

O Plano Diretor, ao formalizar o Conselho e as Conferências de Política Urbana, definiu o formato da participação social no planejamento urbano em Belo Horizonte. O funcionamento das duas esferas públicas expressa a forma como se relacionam o Estado e a sociedade civil na aplicação e reformulação do projeto democrático concebido para a cidade.

Todo o trabalho de pesquisa em torno do Conselho e das Conferências converge para a conclusão de que a adoção de práticas participativas pelos governos motiva a atuação da sociedade e gera responsabilidades do poder público com a continuidade dos processos democráticos, realimentados pelo aprendizado político experimentado pelos atores intervenientes de governo e da sociedade.

Ao interpretar o comportamento e as percepções dos atores envolvidos nas práticas participativas, consideramos como ponto relevante a dimensão simbólica presente na experiência democrático-participativa de planejamento urbano em Belo Horizonte. Percebemos que se

construiu no imaginário dos sujeitos atuantes nas esferas públicas pesquisadas uma ideia compartilhada de que, em Belo Horizonte, consolidou-se uma forma de gerir e planejar democraticamente as questões e demandas urbanas. Acreditamos que essa ideia seja extensiva aos moradores da cidade de uma maneira geral.[310] Mesmo quando críticas são feitas, como na afirmação de que hoje se aplica uma democracia mais "referendativa"[311] que participativa, a referência é o marco participativo estabelecido a partir do governo da Frente BH Popular inaugurado pelo prefeito Patrus Ananias.

Os resultados da aplicação do *Survey* mostram as respostas dos delegados sobre os governos desde a gestão de Eduardo Azeredo e opiniões dos entrevistados sobre a influência da participação nas tomadas de decisão das administrações. Verificamos uma convergência de posições que reforça a ideia de que os moradores das nove regiões administrativas de Belo Horizonte compartilham o entendimento de que na cidade vem sendo desenvolvidas práticas de gestão democráticas. Contribuíram para fundamentar essas representações coletivas o valor dado à aplicação do Orçamento Participativo, sempre citado como exemplo de iniciativa exitosa de participação popular nas administrações.

A abordagem feita do planejamento participativo de Belo Horizonte contempla uma confluência de variáveis que interferiram na definição da proposta adotada, bem como na formatação do desenho institucional dado aos dois espaços públicos destinados a interferir na legislação e na formulação das políticas urbanas do Município. Na pesquisa foram contemplados os procedimentos legais, considerados fatores políticos importantes que, no conjunto, interferiram no formato participativo representado pelo COMPUR e pelas Conferências de Política Urbana, destacando-se: o Capítulo da Política Urbana presente na Lei Orgânica aprovada em 1990 e o próprio processo democrático que movimentou os poderes Legislativo e Executivo na formulação e aprovação dessa Lei; a legislação urbana que antecedeu a aprovação do Plano Diretor e a Lei de Ocupação e Uso do Solo; o trajeto histórico de elaboração de planos urbanísticos que

[310] A generalização da ideia de que se consolidou um comportamento democrático de gestão em Belo Horizonte está pautada na literatura produzida sobre o tema, que envolve análises sobre práticas políticas desenvolvidas na cidade. Reforçam a manifestação ampliada dessa ideia: os resultados do *Survey*, compondo um universo relevante da população ao contemplar uma amostra das nove regiões administrativas; os depoimentos dos entrevistados; os registros documentais analisados e a própria continuidade de governos sustentados em coligações políticas de esquerda iniciadas em 1993 pela Frente BH Popular, fato que demonstra o referendo da população belo-horizontina ao modelo de gestão adotado na cidade.

[311] A expressão "democracia referendativa" foi usada como crítica pela presidente do IAB em entrevista, demonstrando ter havido uma adulteração da "democracia participativa". As observações da entrevistada foram abordadas nesta tese na parte referente à III Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte.

antecederam ao Plano Diretor oficial de 1996 e também as estruturas administrativas aprovadas e aplicadas, responsáveis pelo delineamento dos governos em cada uma das etapas de formulação dos planos.

Análises feitas por pesquisadores do tema, depoimentos recolhidos dos informantes selecionados e o próprio conteúdo analisado da Lei Orgânica mostram como as bases democráticas garantidas na Lei foram determinantes para a criação de um sistema participativo de planejamento. As articulações políticas em prol das conquistas constitucionais sobre a política urbana ocorridas na Câmara Municipal se transformaram em programa na disputa pelo governo municipal e em proposta de gestão a partir de 1993.

Verificamos que, antes mesmo de ser promulgada a Lei Orgânica Municipal e elaboradas as leis urbanísticas, havia em Belo Horizonte uma prática de regularização do espaço urbano. Esse percurso da regulação urbana foi trabalhado em várias pesquisas sobre a cidade, bem como os esforços de elaboração de planos urbanísticos, registros de uma memória do planejamento que transformaram a capital mineira em experiência comumente citada nesse campo. Essa memória do planejamento, consolidada nos esforços das equipes de governo em elaborar planos diretores, representa uma tendência no processo de desenvolvimento da cidade de investimento dos gestores no planejamento urbano, característica considerada importante para a compreensão do modelo participativo aplicado a partir de 1996, em Belo Horizonte. Todo o conhecimento técnico acumulado, diagnósticos, movimentação da sociedade e estruturação organizacional da administração pública representaram um somatório de experiências que atuaram no sentido de favorecer a implantação de uma proposta democrática na cidade.

O estudo da documentação dos anos de 1980 mostrou que as administrações de Belo Horizonte investiram na composição de um corpo técnico próprio especializado que foi assumindo a função de organizar a administração e o planejamento urbano do Município. As experiências da década de 1980 se mostraram frágeis no envolvimento da sociedade e se apresentaram presas ao modelo técnico funcionalista, mas, mesmo com todas as limitações e a manutenção de fórmulas convencionais, o capital técnico acumulado pôde ser aproveitado na formulação de um projeto democrático para a cidade, referendado pela sociedade que também deu mostras de capacidade organizativa ao longo do processo. Um exemplo de aproveitamento do conhecimento produzido interadministrações foi o uso do material trabalhado na elaboração do Plano BH (2010) na construção do Plano de 1996. De qualquer forma, todas as experiências

desenvolvidas de planejamento urbano, em Belo Horizonte, atuaram no sentido de capitalizar esforços, saber técnico, aprendizado de diálogo e motivação social para desembocar em uma proposta democrático-participativa aplicada na década de 1990, em transformação na primeira década do século XXI.

Do levantamento e da análise das estruturas administrativas adotadas em cada momento do planejamento, a partir da Reforma de 1983, foi possível concluir que desde essa Reforma os governos atuaram sobre as questões urbanas sustentados em um suporte técnico-administrativo específico, primeiro por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e depois pela atuação da Secretaria Municipal de Política Urbana. A formalização das Administrações Regionais no final da década de 1980 representou importante medida para a descentralização política, embora seja importante considerar um conjunto de problemas detectados na operacionalização desse sistema de descentralização. A pesquisa apontou entraves na não consolidação dos Conselhos Regionais Populares e no fato de não ter sido dado prosseguimento à elaboração e aprovação dos Planos Diretores Regionais. Corroboram no sentido de deflagrar esse quadro de problemas relativos à descentralização político-administrativa, as críticas feitas pelos delegados das Conferências sobre falhas de gestão relativas: aos fluxos de comunicação das administrações regionais com os moradores, aos atrasos e dificuldades na realização de obras aprovadas no Orçamento Participativo e às dificuldades na articulação entre políticas de intervenção urbana com as políticas sociais e de regularização fundiária.

A grande mudança na concepção de gestão das políticas urbanas na cidade aconteceu a partir da Reforma Administrativa instituída pela Lei n. 8146/2000. Foi por meio dessa nova proposta que as orientações sobre desenvolvimento urbano estabelecidas na Constituição de 1988 e, posteriormente, regulamentadas pelo Estatuto da Cidade foram incorporadas às estruturas de governo. De acordo com essa concepção, o órgão de coordenação das políticas urbana e ambiental deveria atuar na perspectiva da Gestão Integrada e Intersetorial.

A reforma de 2005 foi fundamental tecnicamente para aglutinar os órgãos responsáveis pelas questões urbanas na Secretaria de Política Urbana, transformando os setores que lidam com as políticas urbanas em estruturas adjuntas. Integrada a essas ações, foi importante a iniciativa de criar a Câmara Intersetorial de Política Urbana. A intersetorialidade aparece nas competências dessa Secretaria e foi reforçada pela criação da Câmara Intersetorial. Porém, foi constatado que existem dificuldades operacionais no funcionamento dessa Câmara, cumprindo em certa medida

o COMPUR uma função articuladora, colocando em diálogo os órgãos da administração responsáveis pelas políticas urbanas. Interessante observar que a sociedade demonstrou compreensão do significado e da importância da articulação das políticas setoriais, com as intervenções urbanas. O tema aparece nas três Conferências e nos debates travados no COMPUR em críticas feitas à administração pública e como expectativa de aplicação. Entendemos que, ao demonstrarem expectativa de que as administrações alcancem o nível de uma melhor integração intersetorial, as representações da sociedade presentes nessas esferas públicas manifestam um olhar crítico sobre a gestão, expondo, ao mesmo tempo, o entendimento de como as práticas democráticas podem estimular procedimentos de gestão que superem a atuação técnica segmentada. A preocupação com a inter-relação entre os setores, demonstrada pelo público presente nas esferas participativas voltadas para as políticas urbanas, pode ser também interpretada como o reconhecimento por parte da sociedade do potencial político das administrações de Belo Horizonte para consolidar experiências de gestão democrática, capazes de avançar no estabelecimento de conexões entre as políticas urbanas com as políticas sociais.

O desempenho do COMPUR

O comportamento da sociedade e a atuação dos governos interferem no desempenho dos espaços públicos institucionalizados. Por meio do estudo do Conselho Municipal de Política Urbana, foi possível verificar aspectos desse desempenho determinantes para o entendimento de como acontecem a gestão e o planejamento urbano participativos em Belo Horizonte.

Na análise, como já mencionado no quarto capítulo, foram usadas as categorias trabalhadas por Tatagiba (2002): a capacidade deliberativa, a partilha do poder, os problemas da representatividade e a diversidade interna. A proposta de análise, ao nos referenciarmos no estudo da autora, foi tomar como base categorias verificadas em pesquisa, dessa forma mais consistentes. No estudo do desempenho do COMPUR, foram acrescidas outras categorias consideradas relevantes relativas à sua legitimidade, à capacidade de interferência na formulação das políticas urbanas, ao potencial para efetivar práticas de controle social e atuar como espaço de interlocução entre órgãos especializados do governo municipal.

O tema da consulta e da deliberação é complexo, pois em princípio o caráter deliberativo garante uma presença mais direta e determinante da sociedade nos espaços públicos instituídos, porém, a condição consultiva não representa necessariamente a fragilidade política de uma esfera onde se fazem representar o Estado e a sociedade. Entendemos ser esse o caso do COMPUR.[312] O Conselho não tem um caráter deliberativo, mas se legitimou como espaço público, embora seja unânime entre os entrevistados a percepção de que a capacidade deliberativa atuaria como um importante componente para o fortalecimento político do COMPUR, inclusive estimulando o interesse do setor popular para uma participação mais ativa nas decisões sobre políticas urbanas.

Nossos resultados apontam para algumas considerações sobre o desenho institucional do COMPUR que delineiam seu desempenho e explicam sua legitimidade. Inicialmente, foi importante descobrir na investigação os antecedentes do COMPUR, ou seja, constatamos que o Conselho foi pensado durante a elaboração da Lei Orgânica e posteriormente colocado em prática na época de elaboração do Plano Diretor como uma comissão. Em ambas as situações, o Estado e a sociedade civil estavam presentes. Trata-se de informação importante, pois mostra que o Conselho como espaço público foi concebido e experimentado desde o início em meio às práticas democráticas, em momentos de interlocução do Estado com a sociedade, uma iniciativa assumida em conjunto. Essa construção, que se apresenta como parte do percurso histórico do COMPUR, explica em parte a legitimidade do Conselho, sua permanência e aceitação pelos setores da sociedade civil e pelos poderes de Estado.

Por outro lado, o Conselho foi concebido para cumprir funções eminentemente técnicas, estruturado em um formato favorável numericamente ao Poder Executivo, que o preside e sempre o manteve como uma extensão das secretarias responsáveis pelo planejamento urbano. Essas secretarias atuam em certa medida apoiadas nas avaliações e pareceres aprovados pelo COMPUR, em função de passarem pelo Conselho demandas relativas à aplicação e revisão da legislação urbanística. O aval da sociedade via Conselho representa para o Poder Executivo não só o referendo à atuação dos órgãos especializados de governo, como também funciona no

[312] Embora as funções do COMPUR determinadas em lei e no regimento tenham sido tratadas no quarto capítulo da tese, consideramos importante destacar novamente que, de acordo com o Regimento Interno, o Conselho se manifestará através de deliberação nas hipóteses de casos omissos relativos à Lei do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, em recursos relativos a processos administrativos de casos decorrentes da aplicação dessas leis. Sua atuação é majoritariamente consultiva, emitindo pareceres sobre assuntos submetidos à sua consideração, ou quando for necessária sua apreciação de alguma matéria por força das leis.

sentido de amortecer tensões com os setores sociais que produzem, consomem e ocupam a cidade, no que se refere às políticas urbanas.

Acreditamos que o formato delineado e mantido para o Conselho apresenta-se como o mais conveniente, principalmente para o poder público, por manter representação que privilegia o Poder Executivo e sem autoridade deliberativa. Fica explícita a condição imposta ao COMPUR, ao tornar-se a instância responsável por tratar de temas extremamente técnicos, justifica-se o controle do Poder Executivo, além do fato de, ao apresentar-se como espaço de consulta, manter as decisões no âmbito dos órgãos de governo, não ameaçando, inclusive, as funções do Poder Legislativo.

Importante avaliar também a aceitação tácita desse formato pela sociedade. A existência do Conselho há quatorze anos, sem alteração da sua estrutura, depois de realizadas três Conferências de Política Urbana, deve-se às vantagens auferidas pelos setores da sociedade representados no âmbito dessa esfera pública. O fato de o setor empresarial ser um dos maiores demandantes de pareceres do COMPUR e poder, por meio dele, minimizar esforços em tramitações complexas antes feitas na Câmara Municipal interferem na permanência do Conselho. Ao setor técnico interessa fazer-se presente em uma instância onde entidades especializadas podem opinar sobre a cidade, sem compromissos mais efetivos de alterar a ordem estabelecida. As representações populares, ao participarem do Conselho, aprendem sobre as questões técnicas e, ao mesmo tempo, atuam nele defendendo temas específicos de interesse do setor. Dessa forma, aceitam o formato instituído para a participação da sociedade no planejamento urbano da cidade.

Todos esses ingredientes funcionam como uma pactuação entre os atores que atuam no sistema participativo organizado via Conselho e consequentemente nas Conferências. O desenho institucional vigente, o acordo tácito entre os setores e representações do poder público, aliado à condição predominantemente consultiva do Conselho Municipal de Política Urbana, garantem sua continuidade e legitimidade, favorecendo os encaminhamentos de governo por atuar como uma esfera que processa demandas, avalizando políticas e procedimentos de rotina da cidade. A condição predominantemente consultiva do COMPUR favorece a sua continuidade como esfera pública e, mesmo apresentando limitações em interferir nas decisões de maior escopo, apresenta-se como uma instância politicamente reconhecida no âmbito da gestão e do planejamento urbano em Belo Horizonte.

A conclusão sobre as conveniências e pactuações que atravessam a existência do Conselho e o fato de acreditarmos que por meio delas o COMPUR se legitima como espaço formalizado não responde e nem supera a contradição maior verificada: de se manter um espaço público cerceado em sua autonomia e alquebrado no seu papel de representar a instância democrática de planejamento urbano de Belo Horizonte. Contraditória também se faz a postura dos atores envolvidos na trajetória do Conselho, atuantes como representação de governo, do Legislativo e da sociedade, ou como técnicos, parlamentares e cidadãos membros de organizações civis. Nas entrevistas e nas atas verificamos a demonstração explícita de uma visão crítica desses atores do lugar ocupado pelo Conselho, foram defendidas mudanças em prol da autonomia e da deliberação sem, contudo, se consolidarem ações políticas dos vários segmentos em prol de um modelo que atenda tais anseios e concretize processos decisórios democráticos sobre as decisões relativas à legislação e às políticas urbanas no Município.

Devemos salientar que o poder de deliberação tende a interferir diretamente na capacidade de uma esfera pública, onde atuam o Estado e a sociedade de interferir mais diretamente na concepção das políticas públicas. No caso do COMPUR, um levantamento preliminar feito sobre seu desenvolvimento resultou na formulação da hipótese de que o Conselho não interferiria na formulação de políticas urbanas mais amplas para a cidade. A ideia sustentou-se na recorrente afirmação, em depoimentos e atas, de que o Conselho limita sua pauta a demandas diversas, em uma agenda de miudezas sobre a aplicação da legislação, restringindo-se a um funcionamento no “varejo”. De fato, prevalece a rotina de uma agenda no varejo determinada pelo Poder Executivo. Contudo, ao acompanharmos mais detidamente o cotidiano do Conselho, os conteúdos dos pareceres aprovados nas reuniões, os temas comuns tratados sobre regulação e intervenções urbanas nos debates, na elaboração dos pareceres e recomendações, verificamos haver uma relação próxima entre as demandas pontuais e a definição das políticas urbanas mais amplas. Entendemos que as demandas de rotina da cidade relacionadas à aplicação da lei avaliadas no COMPUR interferem nos procedimentos de governo. A rotina do COMPUR sinaliza algumas estratégias de gestão e afeta o planejamento das intervenções desdobradas em programas e projetos. Entendemos, através dessa contraditória lógica, que o Conselho não é acionado pelos órgãos especializados de governo na formulação das políticas urbanas, mas a operacionalização de suas pautas ajuda nas tomadas de decisão desses órgãos sobre as intervenções urbanas e funciona como termômetro dos impactos das ações de governo na cidade.

O COMPUR só não participa diretamente e mais proximamente das concepções de políticas urbanas pela resistência do governo de colocá-lo em diálogo com os órgãos especializados, uma questão recorrentemente abordada nas reuniões e apresentada pelos conselheiros como um entrave no desempenho técnico e político do Conselho. Evidencia-se, mais uma vez, a baixa capacidade das representações de governo, parlamento, e segmentos da sociedade em transformar críticas em ação política efetiva, voltada para transformar o COMPUR em instância legal e legítima, capaz de atuar diretamente na elaboração e nas decisões sobre as políticas urbanas, inclusive avançando na perspectiva de fazer acontecer a proposta de intersetorialidade apresentada pelas administrações e defendida pelas lideranças civis nos encontros proporcionados pelas Conferências de Política Urbana.

O desenho institucional do Conselho favorece uma maior concentração de poder pelo Executivo. As representações da sociedade civil, que inclui o Legislativo, tendem a acatar as orientações do governo na avaliação das demandas e formulação dos pareceres.

Consideramos determinante salientar que o COMPUR experimentou momentos diferentes em sua trajetória, com desempenhos e condicionamentos internos modificados ao longo da sua atuação. Os diferentes momentos do Conselho demonstram ter ocorrido no início um vigor democrático, em debates que demonstravam haver preocupação dos conselheiros em entender e definir as reais funções do COMPUR no âmbito das políticas urbanas, situações que exigiram do Executivo maior capacidade de negociação. Depois da II Conferência e da não aprovação dos resultados dela enviados ao Legislativo, em 2005, entendemos ter ocorrido uma inflexão no desempenho do Conselho. Os temas específicos ganharam mais espaço na agenda, as questões urbanas maiores passaram a constar na pauta como informes do Poder Executivo, os conselheiros passaram a questionar menos as funções do COMPUR. A partir desse momento, passa a prevalecer um comportamento mais tecnocrático coordenado pela Secretaria Municipal de Política Urbana.

Ao avaliarmos a questão da representatividade, percebemos que a ela se relacionam a diversidade e a partilha do poder. A representação por órgãos de governo na mesma proporção numérica da sociedade, computando como parte da sociedade civil os representantes do Poder Legislativo, por si só já configura uma disparidade e uma condição desfavorável na partilha do poder entre os segmentos representados. A presença do governo se faz mais forte

quantitativamente e qualitativamente, a pauta majoritariamente técnica favorece o Poder Executivo no discurso e na argumentação com maiores chances de obter referendo.

Ao se estabelecer a representação de forma setorizada, a sociedade civil foi arbitrariamente dividida em três grandes segmentos, como se coubesse em formas preestabelecidas, compactas e homogêneas. Cada setor é identificado por um rótulo que acaba por interferir na forma como os diversos grupos, movimentos, organizações, instituições e cidadãos que deles participam e os próprios representantes eleitos se enxergam e se identificam. Além da diversidade intrassetores que interfere na representação do bloco inteiro, existe a diferença pela desproporção, pois a dimensão do setor popular se comparada aos outros setores é de uma magnitude difícil de avaliar, nessas condições, a possibilidade de se alcançar um bom nível de representatividade. A representatividade fica prejudicada também nos outros dois setores pela composição diversa deles, agravada pela tendência de repetição das instituições que tradicionalmente mantêm assento no COMPUR. Como constatamos que a comunicação dentro dos setores, e até mesmo dos conselheiros em relação às suas entidades é extremamente frágil, fica flagrante a precária representação por setor. As entidades eleitas como representantes dos vários segmentos têm o poder de decidir pelo conjunto. Há uma incapacidade dos conselheiros de fazer com que a participação nas esferas tenha ressonância entre as organizações civis, nos órgãos de governo e entre os parlamentares. Os conselheiros eleitos tendem a descumprir a função de mediadores, e os representados, por sua vez, assumem postura de alheamento, a não ser nos casos em que interesses específicos demandam alguma mobilização.

Chama atenção o fato de não haver registro de questionamento sobre a representação por setor nas atas do Conselho e de não ter sido ponto levantado pelos conselheiros entrevistados. Os conselheiros demonstraram se enxergar e se identificar por meio do rótulo do setor, inclusive quando apresentavam suas impressões sobre os outros setores.

Com certeza, a diversidade contribui para o processo democrático ao ampliar as possibilidades de acesso à participação e colocar nas arenas públicas atores diferentes em debate e negociação, no entanto, procuramos chamar atenção nessa abordagem sobre os setores para as desproporções, vícios e rótulos que interferem na representação.

A diversidade expõe diferenças, manifestas na capacidade dos segmentos, dos conselheiros e das instituições de lidar com os componentes próprios da participação no planejamento urbano de Belo Horizonte, via Conselho de Política Urbana. As diferenças

identificadas expõem: a condição socioeconômica, os espaços da cidade ocupados e utilizados, os níveis de instrução, as opções político-partidárias, o engajamento nos espaços participativos instituídos, a capacidade de lidar com os conteúdos técnicos, o poder de negociação e trânsito com o governo, a capacidade de argumentação em defesa de interesses e propostas e os projetos de cidade defendidos.

O caráter mais técnico do Conselho obviamente condiciona um nível de conhecimento que aguça as diferenças em termos da compreensão e da capacidade de atuação dos conselheiros nesse campo, desfavorecendo o setor popular. Contudo, todas as diferenças pontuadas incidem de alguma maneira no nível de atuação do setor ou da instituição, interferindo na forma como o poder se manifesta e é partilhado. Tentamos demonstrar esse aspecto na pesquisa,[313] ou seja, as várias manifestações das diferenças pela análise das percepções dos conselheiros, nos recortes das atas onde se expressam as concepções diferenciadas sobre os temas em pauta, nos embates em torno de questões específicas defendidas pelos setores, nos questionamentos sobre o papel do COMPUR e nos debates travados sobre o planejamento e sobre o desenvolvimento da cidade.

Um outro aspecto relacionado à representatividade e à partilha do poder é o exercício do controle social. Os setores representados no Conselho não conseguiram se articular internamente como deveriam ou poderiam, e não arregimentaram as entidades representadas, na função de acompanhar e monitorar os resultados das Conferências e também as ações dos governos sobre as políticas urbanas. O Conselho é a instância de participação da sociedade nos processos de planejamento urbano, portanto, tem credencial para arregimentar as forças sociais na revisão das leis e para solicitar do Poder Legislativo uma tramitação dialogada com a sociedade das decisões tomadas na esfera das Conferências. Entretanto, nas três Conferências realizadas, o Conselho perdeu potência no exercício desse papel, deixando livre o Poder Executivo na organização dos encaminhamentos, sem acompanhar mais proximamente o processo e permitindo a criação de comissões pouco eficientes na função de exercer o controle social das deliberações pactuadas nos eventos. Ao não se posicionar fazendo e estimulando o controle social também das políticas urbanas ou das intervenções urbanas, o Conselho perde a oportunidade de ganhar mais ressonância na sociedade, fato que poderia transformá-lo em um espaço público mais politizado,

[313] Apresentamos nas considerações finais, no item *Questões levantadas e possíveis desdobramentos*, a necessidade de serem desenvolvidas análises mais aprofundadas sobre a atuação dos setores, sua composição, formas de organização e capacidade política de sustentar projetos democráticos para a cidade de Belo Horizonte.

melhor aproveitado e apropriado pela população. Aqui vale a ideia exposta por Maricato (2002) de que os instrumentos urbanísticos, normas, regulamentações, indicações formais de formatos participativos não são suficientes em si mesmos. Na avaliação da autora: “Nenhuma virtualidade técnica substitui o controle social sobre essa prática” (MARICATO, 2002, p. 96).

No cômputo geral, ao acompanharmos o desempenho e a trajetória do Conselho Municipal de Política Urbana e a forma como a rotina da cidade é tratada nas agendas, verificamos que sua existência não pode ser avaliada como um bloco homogêneo, da sua criação até sua mais recente *performance*, uma análise nessa direção pode gerar conclusões simplistas e superficiais. Procuramos então, no estudo feito sobre o Conselho, considerar as transformações, percebendo as contradições e ambiguidades, apontando deficiências, mas reconhecendo as qualidades e vantagens de sua existência e atuação como espaço participativo. Sem dúvida, mesmo com todos os problemas destacados e as limitações expostas, torna-se importante salientar o potencial político do Conselho por sua legitimidade e pela experiência acumulada das entidades representativas dos setores, elementos que podem qualificar a participação, transformando essa arena pública em um espaço com maior capacidade propositiva e decisória. Observamos a existência de sinais, durante a realização e após a conclusão da III Conferência, de estímulos para a retomada do vigor democrático do Conselho.

A importância das Conferências para o planejamento participativo

O estudo feito sobre a realização das Conferências demonstrou a ocorrência de problemas, tanto pelo direcionamento assumido pelo Poder Executivo como pela diferença entre os conteúdos aprovados nas assembleias e os formatos de lei formalizados pelos poderes. Trata-se dos rumos dados aos resultados da atuação da sociedade na revisão da legislação e sobre as recomendações feitas ao Poder Executivo. Contudo, consideramos as Conferências um importante diferencial político do planejamento participativo de Belo Horizonte. O Estatuto da Cidade determina a formulação de planos diretores, previstos para estabelecer diretrizes em um recorte temporal de dez anos. Ao realizar a revisão das leis (Plano Diretor e Lei de Ocupação e Uso do Solo) em uma temporalidade de quatro anos, por meio da atuação direta da sociedade nas

Conferências, Belo Horizonte já pratica uma proposta mais democrática de planejamento urbano, antes mesmo da aprovação da Lei n. 10.257 de 2001.

As Conferências são importantes para a existência do COMPUR. Por meio delas, o Conselho cumpre uma função fundamental para a cidade: realizar a revisão participativa da legislação urbana do Município. Devido à mobilização social que geram e por se transformarem em um grande fórum que discute a cidade na sua totalidade, as Conferências representam um poderoso instrumento de legitimação do COMPUR e dos governos comprometidos com a gestão participativa da cidade. A movimentação provocada pelas Conferências renova a disposição dos setores da sociedade de participarem das decisões sobre a cidade, estimula o debate em torno de uma pauta sobre as questões urbanas e dá força política à ideia de se construir uma agenda permanente que aglutine as decisões setorizadas sobre políticas urbanas no Município. Mesmo que parte da efervescência democrática gerada nos encontros se desfaça após a realização dos eventos, as Conferências revigoram a presença dos setores nas decisões sobre a cidade, geram negociações entre os atores envolvidos e dão visibilidade ao Conselho Municipal de Política Urbana.

Um aspecto importante das Conferências é o fato de colocarem o poder público em contato direto com a população. Em todos os momentos do evento, além dos delegados eleitos por setor, a participação é aberta à sociedade. Diferentemente do COMPUR, que funciona respeitando uma dinâmica de reuniões mensais onde o Poder Executivo lida com a sociedade pela mediação das representações eleitas para cada mandato, as Conferências, mesmo ocorrendo em um espaço dilatado de tempo, levam o poder público à negociação direta com a população. Ao representar uma esfera pública mais ampliada, as Conferências permitem também uma atuação mais próxima dos moradores da cidade nas discussões e tomadas de decisão sobre as questões urbanas. Toda a dinâmica do evento, os resultados das etapas temáticas, regionais e da assembleia final apresentam-se como um rico diagnóstico participativo para uso das administrações, favorecendo a gestão e o planejamento em projeções e ações mais precisas no trato das demandas urbanas.

Entendida a importância das Conferências, foram detectados problemas de funcionamento e nos resultados. Ao analisar os Anais e por meio dos depoimentos, verificamos que a metodologia utilizada aborda a cidade em partes, pedaços que só são juntados na assembleia final; mesmo assim, a percepção do todo pelo público fica prejudicada. A questão

mais importante, porém, refere-se ao encaminhamento dos resultados, a forma como os poderes Executivo e Legislativo lidam com o processo, interrompendo o diálogo com a sociedade. A sociedade, por sua vez, se mostra impotente para cobrar do poder público o encaminhamento mais transparente das decisões e promulgação final dos resultados construídos na arena pública. Com isso, entendemos acontecer uma ruptura no processo democrático, pois movimenta-se a sociedade, criam-se situações de debate para a tomada de decisões sobre a legislação urbana e, por fim, as rédeas da deliberação são assumidas pelos poderes Executivo e Legislativo, que passam a agir isoladamente, abrindo espaço de interlocução separada com segmentos e grupos.

Verificamos na análise das três Conferências uma tendência de perda de espaço do COMPUR na organização do evento. O governo ampliou seu espaço de atuação, ganhando capacidade de interferir na concepção, no funcionamento e nos resultados. Embora a posição do governo sempre tenha sido determinante, a presença mais acentuada do Estado na III Conferência pode ser atribuída ao gerenciamento mais direto assumido pela Secretaria Municipal de Política Urbana, órgão que demonstrou um viés técnico de resultados mais explícito. Contribui também para o afastamento do COMPUR de uma posição mais direta na preparação e avaliação do evento as transformações ocorridas no Conselho ao longo da sua trajetória, perdendo a capacidade de reflexão e crítica sobre o papel que desempenha no planejamento urbano.

O Estado e a sociedade civil nos espaços públicos investigados

1 Ambiguidades: aprendizado político e controle na participação democrática

O aprendizado político representa um importante resultado da institucionalização do Conselho de Política Urbana e das Conferências de Política Urbana. O exercício ético-político, construído a partir de práticas de negociação entre atores oriundos de lugares e posições diferentes, contribui para a construção de uma vontade coletiva. Esse fazer pedagógico que envolve a sociedade civil e o Estado não acontece linearmente, resulta de avanços e recuos e se estabelece por meio de conflitos, de pactos tensos e disputados. A posição do Estado é

determinante, ao exercer tarefa educativa quando abre canais de interlocução e institucionaliza espaços de compartilhamento. É por meio da mediação do Estado[314] que os consensos são costurados, "o Estado obtém e exige esse consenso, mas também educa esse consenso" (GRAMSCI, 1978, p. 230).

No estudo da experiência de planejamento participativo de Belo Horizonte, foi possível verificar a presença do Estado pelo protagonismo político do Poder Executivo, portador de um saber técnico especializado que lhe confere posição de destaque no direcionamento decisório e na aplicação das metodologias participativas, elementos que compõem o quadro da experiência democrática desenvolvida na cidade.

Os setores da sociedade civil, ao atuarem nos espaços públicos instituídos para interferir no planejamento urbano, apreendem as contradições do processo e demonstram os resultados do aprendizado político quando apresentam seus pontos de vista, propostas e críticas. Na pesquisa foram expostas em abundância as críticas dos setores e também de representações do Estado sobre os excessos do Poder Executivo no controle desses espaços e na não transformação deles em estruturas avançadas de concepção e controle de políticas públicas. O estudo aponta uma ambiguidade estrutural na experiência de Belo Horizonte, ao mesmo tempo em que estimula a prática democrática, o Poder Executivo controla e concentra poder. A posição do Estado nesse caso leva ao questionamento sobre a diferença entre uma prática de educação do consenso, e uma prática direcionadora das decisões e encaminhamentos. A reflexão feita por Bobbio (1979) sobre os paradoxos da democracia se faz real, além dos pontos levantados pelo autor, nuances do fazer democrático foram percebidas no estudo do planejamento urbano participativo. As análises empíricas desenvolvidas sobre o funcionamento do COMPUR e das Conferências mostram a simultaneidade entre práticas de compartilhamento decisório fomentadoras do aprendizado político-democrático e limitações impostas pela atuação dos governos, resistentes a transformar o compartilhamento em uma fórmula equilibrada de partilha do poder sobre as decisões relativas à regulação e intervenção urbana.

As explicações para os paradoxos detectados na análise dessa realidade local podem ser buscadas em características mais globais de uma cultura política que privilegia o Poder Executivo, concentrando nele a capacidade decisória e a função de gerir de forma centralizada as

[314] Tarso Genro (1995), ao abordar sobre o OP de Porto Alegre, fala da participação efetiva do Estado no sentido de colocar novos valores, numa relação reciprocamente educativa com a sociedade.

demandas e proposições apresentadas pela sociedade. É um traço de cultura presente nas três esferas de governo e percebido mais diretamente no comportamento político das administrações municipais. Associado à tendência de hipertrofia do Estado, com destaque para a posição centralista do Poder Executivo, apresenta-se também como registro desse comportamento político a incipiente experiência de participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão dos governos.

Em Belo Horizonte peculiarmente, pode ser considerado relevante como explicação da forte determinância do Estado o fato de as iniciativas democratizantes terem sido aplicadas a partir de um reposicionamento assumido pelas administrações comprometidas com projetos políticos democrático-populares. Embora a sociedade civil tenha demonstrado na cidade um percurso de luta, como foi brevemente exposto antes, o comprometimento dos governos após 1993 com a aplicação de mecanismos democrácico-participativos de gestão e de planejamento foram determinantes para a consolidação dos espaços públicos compartilhados que decidem sobre legislação, orçamento e políticas públicas. Ao assumirem as rédeas do processo, as administrações municipais estabeleceram o caráter político e técnico da gestão na sua totalidade, englobando a formulação: das leis, das metodologias de interlocução participativa adotadas e das ações de governo. A atitude das organizações sociais participantes manteve-se mais fortemente como referendatória do que propriamente como uma postura reativa e propositiva.

A condução técnico-política assumida na aplicação do projeto de cidade pensado para Belo Horizonte no formato participativo pode ser entendida como um esforço dos governos de alcançar os resultados planejados, evitando obstruções e falhas que ameacem o bom desempenho do modelo proposto. Esse perfil de gestão explicaria os exageros na condução dos processos, ao mesmo tempo em que se evidencia o compromisso dos governos e das equipes técnicas em aplicar os princípios da reforma urbana no Município, por meio da adoção dos procedimentos participativos. Talvez essa condução faça parte das características das propostas de gestão e planejamento adotadas pelos partidos de esquerda, pós-transição democrática e na sua consolidação, na ânsia de efetivar os direitos conquistados em lei e de demonstrar a capacidade desses novos quadros de governo de garantir democracia com eficiência e efetividade.

Verificamos que as ambiguidades existentes não impedem que as administrações pratiquem um modelo democrático de gestão e de planejamento, beneficiando-se da experiência por obter como resultado: i) a reorganização interna das estruturas de governo para formulação e

implantação da proposta participativa; ii) o aprendizado do replanejamento, ou seja, o entendimento de que a prática de planejamento representa um processo de reelaboração constante, principalmente em modelos participativos; iii) a construção de uma nova prática gestionária e consequentemente o desenvolvimento de uma cultura participativo-democrática que reforça ações institucionalizadas de Estado, suplantando ações temporárias de governo.

Os setores representados no Conselho e nas Conferências, por sua vez, aprendem politicamente por meio do debate, no compartilhamento e nas negociações desenvolvidas no âmbito dessas esferas públicas. O setor empresarial, embora utilize de outros meios diretos para atender suas demandas, atua e dá sustentação aos espaços públicos formalizados, responsáveis pela regulação urbana que interferem na dinâmica da cidade. Os conselheiros e delegados do segmento empresarial entenderam o significado de se estabelecer interlocuções e negociações com os outros setores e com o poder público.

Os representantes do setor técnico demonstram capacidade de argumentação e crítica. Ao participarem de maneira compartilhada nas duas esferas, esses especialistas aprimoram sua leitura da cidade e ampliam sua capacidade argumentativa para debater com o Poder Executivo. A presença de um corpo de especialistas que dominam conteúdos relacionados à problemática urbana qualifica a participação pela elevação do nível do debate e por interferir no aprendizado e na formação de opinião dos outros setores.

O segmento popular demonstrou grande abertura e habilidade para o aprendizado técnico-político. Os fatores desse comportamento podem estar relacionados: à disposição das lideranças populares de conhecer os conteúdos técnicos, com vistas à qualificação do desempenho do setor; à versatilidade das classes populares, por se fazerem presentes em vários espaços públicos; ao entendimento pelas lideranças da dimensão política da participação, em função de, por meio dela, poderem inserir temas de interesse da população nas pautas apreciadas e deliberadas nos espaços públicos.

Cada setor aprimora sua capacidade argumentativa, se informa e se forma na experiência da troca, na disputa e na construção dos pactos. Ao mesmo tempo, cada setor contribui com suas potencialidades, levando para as arenas saberes que são compartilhados.

2 Pontos frágeis da participação: a atuação do Legislativo e dos setores

A participação das representações da sociedade civil nos espaços públicos institucionalizados fortalece a democracia. Os estudos empíricos têm contribuído para o dimensionamento dos níveis de qualidade da participação e para o entendimento do potencial democratizante desses espaços. O estudo da representação setorizada da sociedade no sistema participativo de planejamento em Belo Horizonte demonstrou que, paralelo às conquistas no campo da democracia participativa, persistem comportamentos que imprimem recuos ao processo ou tornam de certa forma mais lenta a consolidação das práticas democráticas.

Uma avaliação da presença do Poder Legislativo nos espaços públicos investigados mostra que, embora os parlamentares estejam envolvidos diretamente no funcionamento das instâncias participativas, ainda persiste uma resistência ao amadurecimento do equilíbrio entre a democracia representativa e a democracia participativa. O Legislativo demonstra ver nesses espaços compartilhados uma ameaça ao poder decisório da Câmara Municipal; além disso, os parlamentares parecem temer a atuação de lideranças, grupos e segmentos que possam ameaçar a permanência e o controle de redutos eleitorais.

Ao avaliarmos a participação dos setores nos espaços investigados, verificamos problemas que mereceriam ser alvo de reflexão dentro do Conselho e fora dele, nas organizações sociais que atuam em nome desses segmentos.

O setor empresarial, liderado pelos representantes do mercado imobiliário, mesmo mantendo presença no COMPUR e nas Conferências desde a institucionalização do sistema participativo, não abandonou os meios diretos de negociação com o poder público, buscando nesses contatos a aprovação de leis e o encaminhamento de ações de governo favoráveis aos investidores. Os especialistas do setor técnico, pelo potencial crítico e de conhecimento que os caracteriza, poderiam contribuir mais para o fortalecimento do Conselho e das Conferências, mas cederam a uma participação de rotina. As representações dos segmentos populares mostraram-se intimidadas pelo caráter técnico do Conselho e também, em certa medida, das Conferências, aceitando a condução do Poder Executivo e mantendo-se dispersas. O comportamento dos conselheiros e delegados populares tende a favorecer ações fragmentadas e negociações particularizadas de cunho bairrista.

Um dos aspectos a ser apontado como responsável pela dificuldade dos setores de qualificar a participação está relacionado à não adoção da prática de avaliação. Da mesma forma que os procedimentos de gestão e de planejamento aplicados pelos governos precisam ser avaliados para que as administrações aprimorem seus mecanismos, do lado da sociedade civil também são necessárias aplicações de fórmulas de avaliação do desempenho das representações, tanto por setor, como pelo conjunto da atuação da sociedade civil nos espaços públicos onde se faz presente

3 Problemas da gestão e do planejamento participativo

O modelo de planejamento participativo aplicado em Belo Horizonte representa uma experiência exitosa de interlocução entre o Estado e a sociedade na consolidação dos direitos urbanos. No entanto, experiências dessa natureza expõem mais explicitamente as contradições da realidade por deflagrarem interesses divergentes, conflitos e tensões que as formas convencionais tendem a obscurecer ou camuflar.

As práticas participativas não devem ter significado em si mesmas, não podem ser entendidas como um recurso de gestão que ao ser aplicado por si só garante transformações na relação do Estado com a sociedade e consolida a superação de práticas conservadoras. Ao adotarem medidas que favorecem a interlocução com a sociedade, os governos devem transformar esses encontros em verdadeiros instrumentos de gestão, em um processo de construção e reconstrução permanente. A análise da experiência do Conselho e das Conferências apontou alguns problemas nessa direção, como as dificuldades da administração pública de se deixar penetrar pela participação.

Entendemos que os pontos críticos destacados a seguir afetam tanto a gestão como o planejamento, lembrando que, neste estudo, conceituou-se gestão como as medidas imediatas de rotina dos governos desenvolvidas em prazos curtos de atendimento das demandas de funcionamento da cidade; e planejamento como referindo-se às projeções baseadas na legislação urbanística que envolvem as políticas e seus respectivos programas e projetos trabalhados em

prazos mais dilatados. Nesse caso, a atuação das equipes técnicas de governo interfere decisivamente, tanto no planejamento como na gestão.

O levantamento feito sobre a rotina de trabalho do Conselho Municipal de Política Urbana demonstrou haver interpretações diferentes nas equipes sobre como o projeto democrático-participativo proposto deve ser conduzido. Consideramos essa tensão interna um sinal positivo de uma abertura desses profissionais para o diálogo, mas é sintoma também da necessidade de uma integração mais equilibrada entre os órgãos de governo em prol de políticas mais articuladas para o enfrentamento das questões urbanas e sociais do Município.

Os governos dispõem de um rico diagnóstico da cidade resultante da participação dos setores civis nas esferas públicas, principalmente o material produzido durante as Conferências. As opiniões, interpretações e proposições expostas pelos conselheiros e delegados poderiam servir de parâmetro para a formulação compartilhada das políticas públicas, tornando-as ações mais articuladas, eficientes e eficazes.

Ao atuar nos espaços participativos, a sociedade teve a oportunidade de opinar sobre os processos de gestão e se pronunciar sobre o desempenho técnico dos governos. O estudo dos documentos e a análise dos dados produzidos na pesquisa mostram alguns problemas detectados pela população: deficiências nos fluxos de informações, obstruindo acessos e a qualidade da participação; problemas operacionais na descentralização, até pela não realização dos planos diretores regionais; a inversão de prioridades funciona em grande medida via OP, que enfrenta congestionamentos na execução; ocorre pouca articulação entre as políticas públicas urbanas e sociais.

Nas recomendações ao Executivo, presentes nos Anais da I e II Conferência, os pontos destacados pelos delegados nas Conferências Setoriais e Regionais da II Conferência, comparados com os resultados das Conferências da Cidade, mostram que os moradores de Belo Horizonte atuantes nos eventos têm clareza da importância das ações integradas dos órgãos da administração municipal. Isso torna os documentos finais desses eventos importantes indicadores das percepções da sociedade sobre os problemas da cidade e das deficiências dos governos, apresentando sinalizações de como enfrentá-los. Entretanto, comentários feitos pelos entrevistados e reclamações que persistem na III Conferência indicam não ter havido uma utilização mais criteriosa das indicações dadas pela população por meio dos seus representantes oficiais nas esferas públicas que debatem sobre a cidade.

Soma-se às limitações do uso dos resultados das Conferências o fato de que os órgãos responsáveis pelo planejamento urbano não valorizam o Conselho Municipal de Política Urbana como um parceiro e importante instrumento na construção de uma macro política que abarque a totalidade da cidade e delineie as políticas setorizadas e regionalizadas, colocando-as em diálogo com as políticas sociais. O tema aparece nos registros das atas e foi abordado nos depoimentos, questão exposta no quarto capítulo da tese.

Considerando serem os Conselhos peças importantes na formulação e aplicação das políticas públicas, ao avaliarmos a atuação do COMPUR e das Conferências, observamos que há uma tendência de desempenho isolado dos Conselhos que atuam no âmbito das políticas urbanas (patrimônio, meio ambiente, saneamento, habitação, transporte). A interlocução entre esses Conselhos é precária, como também têm sido as tentativas de alterar essa lógica, de forma a imprimir um formato dialogado entre as esferas participativas, e dessas com o poder público. Nesse caso, falta empenho por parte do Estado em favorecer a interseção entre os Conselhos, mas também contribui para a deflagração desse quadro a fragmentação das ações da sociedade civil e a falta de motivação dos cidadãos em fortalecer as ações coletivas voltadas para o enfrentamento articulado das questões urbanas. As lideranças populares participantes dos espaços públicos investigados se manifestaram nas entrevistas, nos resultados do Survey e nos debates registrados nas Conferências, sobre a difícil tarefa de mobilizar e conseguir o comprometimento da população com os problemas dos bairros, das regiões e da cidade.

6.2 Considerações Finais

Ao longo da investigação surgiram questões e situações de realidade relevantes na abordagem do objeto que não estavam contemplados no desenho da pesquisa. Embora não tenha sido possível conferir-lhes um tratamento específico, com recorte e método adequados, consideramos importante para o conjunto do trabalho a necessidade de serem apresentadas considerações sobre pontos que podem sinalizar temas ou subtematizações em possíveis desdobramentos do estudo sobre o planejamento participativo e a consolidação dos direitos urbanos.

Os intelectuais e a experiência participativa de Belo Horizonte

Durante os levantamentos preliminares para a delimitação do objeto de pesquisa, verificamos como a experiência de Belo Horizonte esteve associada aos propósitos de se concretizar a função social da cidade. Construiu-se um projeto político defendido no processo de redemocratização do país, encabeçado pelo Movimento da Reforma Urbana, disseminado entre intelectuais militantes que se encarregaram de traduzi-lo na criação do Ministério das Cidades, na institucionalização do Conselho Nacional das Cidades e em experiências democrático-participativas municipais.

A atuação de profissionais especializados e ideologicamente comprometidos com a construção de um projeto democrático de cidade, em cargos de gestão e nas funções técnicas presentes nos órgãos de governo, é uma característica que consideramos relevante na implantação do modelo participativo de planejamento urbano em Belo Horizonte.

Na abordagem sobre o planejamento participativo mostramos como na Câmara Municipal, na época de elaboração e aprovação da Lei Orgânica, havia uma composição política que interferiu para garantir os avanços democráticos na cidade. Os propósitos democratizantes presentes na lei se concretizaram na aplicação da proposta de gestão democrático-popular iniciada por Patrus Ananias, em 1993, e que teve prosseguimento nas administrações seguintes, em grande medida devido à permanência desses profissionais engajados em funções determinantes, responsáveis pela elaboração das bases teórico-conceituais desses governos, concebendo as metodologias participativas que resultaram no Orçamento Participativo, na criação dos Conselhos Setoriais e Temáticos de Políticas Públicas, na elaboração do Plano Diretor que instituiu o Conselho de Política Urbana e as Conferências de Política Urbana.

Verificamos a presença desses profissionais de formações variadas, que imprimiram a marca democrático-participativa nas administrações, favorecendo a interlocução dos governos com a sociedade organizada e dando continuidade a um projeto que se fez hegemônico, a partir de 1993.

Em função de a análise da atuação dos intelectuais exigir abordagem específica e mais detalhada, optamos por não transformar o tema em um recorte empírico da pesquisa. Verificamos, porém, a importância da presença desses profissionais na elaboração do Plano

Diretor de 1996, na organização das Conferências, na composição das representações de governo no COMPUR, na aplicação e reformulação das metodologias do Orçamento Participativo, na definição das políticas urbano-sociais do Município, tendo como exemplo emblemático a política de habitação popular.

Na realização do levantamento oral, os depoimentos dos profissionais de governo foram fundamentais para a compreensão das peculiaridades do planejamento participativo aplicado em Belo Horizonte. Os conselheiros do COMPUR da gestão 2005-2007 foram todos entrevistados, representações de governo, do Poder Legislativo e dos setores da sociedade. As informações dos representantes do governo foram acrescidas, devido à colaboração dada pela coordenadora do OP, de uma gerente executiva do Conselho e de uma engenheira membro do quadro técnico da Secretaria Municipal de Política Urbana. Interessante observar que, do total de entrevistados das administrações, apenas um iniciou suas atividades a partir de 2002, todos os outros acompanham a trajetória das práticas participativas e estiveram nas equipes responsáveis por conceber e aplicar as novas metodologias desde 1993. Os profissionais entrevistados assumiram funções diferentes ao longo das administrações e dois deles se elegeram vereadores, podendo, portanto, fazer uma leitura de dentro e de fora do Poder Executivo, tendo ambos cumprido mandatos como conselheiros no COMPUR pela Câmara Municipal.

Constatamos que os entrevistados acompanharam a trajetória do Movimento pela Reforma Urbana e seus resultados constitucionais, participaram das transformações democráticas marcantes na década de 1990 e mantiveram-se vinculados à luta política empreendida em Belo Horizonte pela gestão democrático-popular. Foi possível comprovar esse comprometimento pelos relatos, mas principalmente cruzando-os com as informações registradas nos Anais da I e II Conferência e nas atas do COMPUR. Os depoimentos de Heloísa Costa e de Maria Auxiliadora Gomes são ilustrativos do engajamento político dos intelectuais atuantes nas administrações:

> Na verdade, as gestões municipais pós-Constituição de 1988, que são as de 1989 a 1992, têm até o período Pré-Constituição de 88 que foi um momento de muita efervescência. Muitas das pessoas que estão até hoje nas diversas administrações em Belo Horizonte e no Brasil inteiro são pessoas que vieram dessa militância, digamos, urbana, ambiental, habitacional, etc. No período Pré-Constituição de 88, elas concluíam o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que existe ainda de certa forma até hoje, e nessa época era um movimento que congregava tanto os movimentos sociais como os movimentos tradicionais. (Entrevista: Heloísa Soares de Moura Costa – Representante: Setor Técnico)

> A própria equipe, o próprio governo e o próprio prefeito são pessoas que têm uma militância na área dos direitos sociais, na redemocratização, pela visão não só da democracia, mas da participação. Então houve nesse período um forte incremento, uma retomada e também a ampliação que a gente chamaria de uma rede de participação popular. Houve o fortalecimento e a construção de vários conselhos das diversas áreas, conselhos paritários, às vezes constituídos em leis. (Entrevista: Maria Auxiliadora Gomes – Profissional do Governo)

Ao apresentar resultados de pesquisas sobre espaços públicos e atuação conjunta da sociedade civil e do Estado em projetos políticos democráticos, Dagnino (2002) menciona a incidência de indivíduos em posições-chave no interior do aparato estatal comprometidos individualmente com a aplicação de tais projetos. No caso de Belo Horizonte, a atuação dos profissionais foi fundamental tanto individual como coletivamente, beneficiada por atuarem sustentados institucionalmente pela disposição dos governos de aplicarem um modelo democrático-participativo na gestão e no planejamento urbano.

Avaliamos que a atuação de profissionais especializados, politicamente engajados possibilitou, em Belo Horizonte, a superação das experimentações temporárias comuns como práticas de governo, interrompidas a cada mudança de gestão. A continuidade administrativa em grande medida foi garantida pela permanência de equipes inteiradas, engajadas no processo e comprometidas com o projeto democrático dos governos.

Os profissionais que atuaram na experiência participativa de Belo Horizonte, no geral, ocuparam ou ocupam funções como secretários de governo, assessores especiais, administradores regionais e técnicos pertencentes a equipes responsáveis pelas políticas urbanas do Município. Uma abordagem mais detalhada sobre a atuação desses profissionais demandaria uma melhor focalização do problema de pesquisa, a ampliação dos informantes e a formulação de roteiros específicos para a realização das entrevistas. Uma investigação mais completa possibilitaria um entendimento mais preciso de como esses profissionais formularam as estratégias de governo, como amadureceram suas concepções democráticas ao estabelecerem interlocuções com a sociedade, em que nível estiveram envolvidos nas lutas políticas em prol da ampliação dos direitos urbanos e quais as críticas que fariam sobre a experiência participativa de Belo Horizonte.

Questões levantadas e possíveis desdobramentos

Os níveis de organização da sociedade belo-horizontina nas diferentes fases de desenvolvimento da cidade foram contemplados, mesmo não se tratando do foco principal da pesquisa. O intuito foi mostrar como as práticas de mobilização e de associação, principalmente as associações de moradores, as organizações de vilas e favelas, e o movimento pela moradia, representam formas de atuação em prol dos direitos urbanos. As práticas de ação coletiva existentes na cidade representam manifestações que ajudaram a legitimar o sistema de participação no planejamento urbano aplicado via Conselhos e Conferências de Política Urbana. Ao mesmo tempo, essas entidades demonstraram dificuldades em se arregimentar como força política para se apropriarem mais organizadamente das duas esferas criadas pelo Plano Diretor. Mostraram-se também limitadas no esforço de articulação dos Conselhos que tratam das questões urbanas no Município e na tentativa de transformação do COMPUR em um Conselho deliberativo sobre a aplicação da legislação e sobre a formulação de políticas urbanas.

Um estudo mais acurado das formas de ação coletiva, englobando a trajetória e o desenvolvimento das organizações civis, contemplando o período entre os anos de 1990 e a primeira década do século XXI, ajudaria a entender como foram se modificando as relações entre a sociedade e o Estado no processo participativo de Belo Horizonte.

Um possível foco da investigação direcionado para o desenvolvimento das organizações civis e sua relação com o Estado poderia voltar-se para o comportamento das lideranças nos espaços participativos, contemplando suas interlocuções com os parlamentares e com as representações de governo, englobando as articulações e implicações político-partidárias dessas interlocuções. O desenvolvimento de uma pesquisa nessa direção pode trazer contribuições importantes para a compreensão da qualidade da participação, dos interesses em jogo, de como aspectos mais sutis da relação da sociedade com o poder público interferem na dinâmica de funcionamento das instâncias participativas.

No caso específico do COMPUR, o estudo apontou para a necessidade de um melhor entendimento sobre as entidades e organizações que compõem os setores. Uma análise com esse recorte ajudaria a entender os interesses em disputa, os acordos estabelecidos, os projetos de

cidade defendidos, bem como o funcionamento dos fluxos de informações das representações para as bases representadas.

Finalmente, dentre os pontos gerais destacados nesse esboço de considerações finais resultantes da pesquisa feita sobre o planejamento participativo de Belo Horizonte, lembramos a importância da questão metropolitana e salientamos o significado da iniciativa recente de construção do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana, tema tratado e não aprofundado nas três Conferências. Tomando uma frase do vereador Antônio Carlos Pereira (Carlão): "Se não pensar a questão metropolitana, não tem jeito!" [315] As medidas de revisão da legislação urbanística de uma cidade–núcleo de uma região metropolitana precisam acontecer em consonância com o planejamento de todo o conjunto, devendo ser tratada também de forma democrática e participativa, apresentando-se como questão fundamental para a abordagem sobre o planejamento urbano de Belo Horizonte.

Ao analisarmos o projeto democrático de cidade concebido e aplicado em Belo Horizonte, consideramos as disputas travadas no interior dele, suas contradições e as possibilidades criadas por meio desse projeto para o exercício da participação política. As experiências municipais fazem parte de uma realidade maior e, ao serem estudadas, ajudam a explicar como tem sido praticada a democracia participativa.

Entendemos que a construção da democracia se manifesta hoje pelo reposicionamento da sociedade civil, constituída por novos sujeitos sociais e formas de associativismo em contato com o Estado. Essa tendência não se faz homogênea e precisa ser avaliada em suas gradações e especificidades, pelos avanços que proporciona na ressignificação dos sentidos e das práticas de público e de cidadania, também pela qualidade dos projetos defendidos. Nogueira (2003) alerta para a perda de capacidade da sociedade civil de fundamentar e defender projetos de sociedade que se façam hegemônicos como proposta política, voltando-se para um papel mais de cooperação e de implementação de políticas. Reconhecidas as dificuldades e limitações, e as contradições dessa construção, precisamos compreender que, por se tratar de uma construção, representa um processo com avanços e recuos, continuidades e descontinuidades. A experiência brasileira mostra ter havido de fato, como afirma Durham (1984), a transformação de

[315] Entrevista realizada com o Vereador Antônio Carlos Ramos Pereira (PT) – Conselheiro titular pela Câmara Municipal de Belo Horizonte, no mandato de 2005-2007 do Conselho Municipal de Política Urbana. Data da entrevista: 09/07/08.

necessidades em direitos com a redefinição do espaço da cidadania e uma luta que se estabeleceu e continua a acontecer pela ampliação do acesso ao espaço político e aos benefícios do desenvolvimento econômico. A busca da consolidação do direito à cidade representa um exemplo de superação das necessidades, transformadas em direitos urbanos, continuamente reelaborados, pensados e aplicados no ritmo da vida urbana, como um movimento permanente do fazer e refazer da cidade.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Cidade para todos / Cidade para todas – Vendo a cidade através do olhar das mulheres. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 253-264.

ANANIAS, Patrus. Orçamento Participativo – Por que o implantamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). **Orçamento Participativo**: Construindo a Democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 33-47.

ARAÚJO, Marinella Machado. Política de desenvolvimento urbano no Estatuto da Cidade: em que realmente avançamos com o modelo de planejamento regulado pela Lei n. 10.257 de julho de 2001? In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p.169-181.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Descentralização das políticas públicas no Brasil: um destaque para a descentralização das políticas de apoio à Reforma Agrária. In: SOUZA, Aldemir do Vale; MOUTINHO, Lúcia Maria Góes (orgs.). **Os desafios das políticas públicas diante da crescente importância do poder local**. Recife: Sapiento, 2000. p. 145-173.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (Coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação Democrática: uma análise do Orçamento Participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo (orgs.). **Democratizar a Democracia**: Os Caminhos da Democracia Participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 561-594.

AZEVEDO, S. Planejamento, Cidades e Democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S. L.; PRADI, Reginaldo (orgs.). **O Brasil no Rastro da Crise**. São Paulo: ANPOCS / IPEA/ HUCITEC, 1994. p. 244-270.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. A reforma do Estado e a questão

federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora da UNB, 1997.

AZEVEDO, S. A política recente da reforma tributária no Brasil: realidades e mitos. **Teoria & Sociedade** (UFMG), Belo Horizonte, v. 4, p. 247-273, 1999.

AZEVEDO, Sérgio. Considerações sobre a experiência brasileira do Orçamento Participativo: potencialidades e constrangimentos. In: SEMINÁRIO CIDADE, DEMOCRACIA E JUSTIÇA SOCIAL: os desafios para o exercício da cidadania política nas sociedades modernas. **Trabalho apresentado**. Rio de Janeiro: FASE / Observatório (IPPUR/UFRJ) e Fundação Rosa Luxemburg, 27-28 nov. 2003.

AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). **Orçamento Participativo**: Construindo a Democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BACZKO, Bronislaw. Imaginação Social. In: **Enciclopédia Einaudi**. Lisboa: Imprensa Nacional, 1985 (Casa da Moeda). . 296-332.

BELO HORIZONTE. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**. 21 de março de 1990. Disponível em: <http://www.bhz5.pbh.gov.br/legislacao.nsf/42d34f6e3014477e 0325679f00 41f8fa/1abf7fae53aeb5fd032567a100633dea?OpenDocument>. Acesso em: 15 de abr.2008.

BELO HORIZONTE. **Lei n. 7165.** 27 de agosto de 1996. Disponível em: <http://www.bhz5.pbh.gov.br/legislacao.nsf/42d34f6e3014477e0325679f0041f8fa/cd8446d8f878 86040325679a0057652c?OpenDocument>. Acesso em: 15 abr. 2008.

BELO HORIZONTE. **Lei n. 7166.** 27 de agosto de 1996. Disponível em: <http://www.bhz5.pbh.gov.br/legislacao.nsf/42d34f6e3014477e0325679f0041f8fa/8e722441831 434ca0325679a00576718?OpenDocument>. Acesso em: 15 abr. 2008.

BENDASSOLLI, Pedro. Público, privado e o indivíduo no novo capitalismo. **Revista Tempo Social**: USP, v. 12, n. 2, p. 203-236, nov. 2000.

BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo**: debate sobre uma alternativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORNHEIM, Gerd. Natureza do Estado moderno. In: NOVAES, Adauto. **A crise do Estado-Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 207-227.

BOSI, Alfredo. **Dialética da Colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRANDÃO, Antônio L. B. (org.). **As Cidades da Cidade.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de outubro de 1988. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2008.

BRASIL. **Lei n. 10.257.** 10 de julho de 2001. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2008.

BURGOS, Raul. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007. p. 127-166.

CALDAS, Maria Fernandes; MENDONÇA, Jupira Gomes; CARMO, Lélio Nogueira do (coords.). Estudos urbanos: Belo Horizonte – 2008. **Transformações recentes na estrutura urbana.** Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2008.

CANCLINI, Néstor G. **Diferentes, desiguais e desconectados**. Rio de janeiro: Editora UFRJ, 2005.

CAPELATO, Marica Helena R. **Multidões em cena**: propaganda política no varguismo e no peronismo. São Paulo: Papirus, 1998.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. São Paulo: a "anti-cidade"? In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida et al. (orgs.). **Metrópole e Globalização**: conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Editora CEDESP, 1999. p. 07-254.

CHAUI, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina. **Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 19-30.

CHOAY, Françoise. O reino do urbano e a morte da cidade. In: **Projeto História**, São Paulo, n. 18, p. 67-89, maio 1999.

COELHO, Vera Schattan P.; FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO Evelina. TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 97-126.

COPELLO, Maria Mercedes Maldonado. El processo de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 25-58.

COSTA, Geraldo Magela. Prática e ensino em planejamento (urbano) no Brasil: da "velha" compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 66-78.

COSTA, Heloísa; COSTA, Geraldo Magela. Repensando a análise e a práxis urbana: algumas contribuições da teoria do espaço e do pensamento ambiental. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges (orgs.). **Economia e Território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005. p. 365-382.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís de. **Belo Horizonte**: espaços e tempos em construção. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1994. p. 51-77.

COSTA, Heloísa Soares de Moura (org.). **Novas periferias metropolitanas –** A expansão metropolitana de Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no eixo sul. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2006.

COTA, Daniela Abritta; MOL, Natália Aguiar. Produção imobiliária e regulação urbana em Belo Horizonte (1997-2002). In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 228-247.

COUTINHO, Carlos Nelson. O conceito de política nos cadernos do cárcere. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO Evelina. TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 25-44.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (orgs.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 25-32.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Politicas de ciudadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. p. 95-110.

DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-91.

DAGNINO, Evelina (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-45.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó, SC: Argos, 2007.

DURHAN, Eunice. Movimentos sociais: a construção da cidadania. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, n. 10, p. 24-30. out. 1984.

DUTRA, Olívio. **Estatuto da Cidade**: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. p. 13-14.

EPAMINONDAS, Letícia Maria Resende. Legislação urbanística e estruturação do espaço em Belo Horizonte: um estudo do Bairro Buritis. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 248-268.

FARIA, Cláudia Feres. **Democratizando a relação entre poder público municipal e a sociedade civil**: o Orçamento Participativo em Belo Horizonte. 1996. 175 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). FAFICH, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

FARIA, Cláudia Feres. O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO Evelina. TATAGIBA, Luciana (orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007. p. 353-377.

FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1998. p. 203-231.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (orgs.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Edésio. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história? In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 173-212.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. In: BRANDÃO, Antônio L. B. (org.). **As Cidades da Cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a. p. 141-155.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006b. p. 3-23.

FERNANDES, Edésio. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 123-135.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKI, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (orgs.). **Planos Diretores Municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007. p. 33-58.

FERREIRA, Tânia Maria de Araújo. **Planejamento urbano**: reflexões sobre as práticas no município de Belo Horizonte. 1999. 142 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.

FIGUEIREDO, Betânia Gonçalves. A busca da solidão e a difusão da leitura. **Lócus** – Revista de História. Juiz de Fora: Editora da UFJF, v. 3, n. 1, p. 61-73, 1997.

FREITAG, Bárbara. **Teorias da Cidade**. 3. ed. São Paulo: Papirus, 2006.

FREITAS, Jeanne Marie Ferreira. **Perspectivas do planejamento urbano contemporâneo:** reflexões a partir do caso de Belo Horizonte. 1996. 212 f, Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

FREITAS, Jeanne Marie Ferreira. Planejamento urbano de Belo Horizonte: reflexões sobre um momento limiar. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil:** trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 208-228.

GARCIA, Patrícia Gonçalves. **Limites e possibilidades da Democracia representativa na produção do espaço urbano**: uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2008. 230 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

GENRO, Tarso. Reforma do Estado e democratização do poder local. In: VILLAS-BÔAS, Renata; TELLES, Vera da Silva (orgs). Poder local, participação popular, construção da cidadania, Revista do **Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais,** v. 1, n. 1, p. 19-27, 1995.

GOMES, Marco Aurélio A. de Figueiras; LIMA, Fábio José Martins de. Pensamento e prática urbanística em Belo Horizonte 1865-1961. In: LEME, Maria Cristina da Silva (org.). **Urbanismo no Brasil - 1865-1965**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 120-140.

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros, 1995. In: SOUZA, Aldemir do Vale; MOUTINHO, Lúcia Maria Góes (orgs.). **Os desafios das políticas públicas diante da crescente importância do poder local**. Recife: Sapiento, 2000. p. 11-34.

GOMES, Maria Auxiliadora. Orçamento Participativo de Belo Horizonte: um instrumento de planejamento da gestão democrática. In: AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). **Orçamento Participativo**: Construindo a Democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Os movimentos sociais e a construção democrática. **Revista Idéias**, n. 5/6, IFCH – UNICAMP, p. 13-42, 2000.

GUIDUCCI, Roberto. **A cidade dos cidadãos**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento urbano no século XX. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1993**.**

HEGEL, G. W. **A Filosofia do Direito**. São Paulo: Victor Civita, 1974.

HELLER, Agnes. Uma crise global da civilização: os desafios futuros. In: HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em Ciências Sociais e os desafios para o século XXI.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. p. 13-32.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAGO, Luciana Corrêa do. A dinâmica espacial em curso nas metrópoles brasileiras: algumas questões para discussão. In: COSTA, Heloísa Soares de Moura (org.). **Novas periferias metropolitanas –** A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul. Belo Horizonte: C/Arte, 2006.

LAVALLE, Adrián Gurza. Sem Pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos - CEBRAP**. São Paulo, n. 66, p. 91-110, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Rio de janeiro: DP&A, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 4. ed. São Paulo: Editora Documentos, 2006.

LEITÃO, Lúcia. Remendo novo em pano velho: breves considerações sobre os limites dos planos diretores. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 319-329.

LEMOS, Mauricio Borges. Orçamento Participativo de Belo Horizonte e o planejamento da cidade. In: AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). **Orçamento Participativo**: Construindo a Democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 21-24.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. In: **A Política Social em Tempo de Crise**: articulação institucional e descentralização. v. 3. Brasília: MPAS/CEPAL, 1990. p. 483-534.

LOGOS CONSULTORIA E PESQUISA. **Delegados da II Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte-MG**. Belo Horizonte: Logos Consultoria e Pesquisa, 2009. Relatório.

MARICATO, Ermínia. As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: Planejamento Urbano no Brasil. In: MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos; ARANTES, Otilia. **A Cidade do Pensamento Único**: Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARQUETTI, Adalmir. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: DAGNINO Evelina. TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 77-95.

MARTINS, Sérgio. O Urbanismo, Esse (Des)Conhecido Saber Político. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Recife, A. 2, n. 3, p. 39-58, 2000.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. São Paulo, Boitempo, 2005.

MATOS, Ralfo Edmundo da Silva. Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 156-168.

MARES GUIA, Ana Rennó. Vila Porá: a questão da posse e da propriedade em favelas de Belo Horizonte. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 19-32.

MENDONÇA, J. G. Plano Diretor e questão metropolitana: tópicos para uma agenda da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Topos (NPGAU/UFMG),** Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 73-79, 1999.

MENDONÇA, Jupira Gomes. Governança local e regulação urbana no contexto metropolitano: reflexões a partir do caso belo-horizontino. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 182-204.

MATOS, Ralfo Reynaldo Alves de. Reflexões acerca da expansão da grande cidade na atualidade e de seu papel na expulsão e recepção de população. In: COSTA, Heloísa Soares de Moura (org.) **Novas periferias metropolitanas –** A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul. Belo Horizonte: C/Arte, 2006.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 21 de setembro de 1989. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/downloads/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2008.

MINAYO, Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de. **Belo Horizonte**: espaços e tempos em construção. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1994.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia de Souza; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). **Território, globalização e fragmentação**. Editora Hucitec, 1994. p. 169-181.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges (orgs.). **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 429.446.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 31-65.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento rural. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). **O Brasil republicano**: O tempo da experiência democrática (da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 169-170.

MOURA, Rosa. Trajetória e perspectivas da gestão das metrópoles. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 102-119.

NEVES, Magda. Reestruturação produtiva e estratégias no mundo do trabalho: as conseqüências para os trabalhadores. In: NETO, Antônio Moreira de Carvalho; CARVALHO, Ricardo Augusto Alves de (orgs.). **Sindicalismo e negociação coletiva nos anos 90**. Belo Horizonte: Ministério do Trabalho, 1998.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 215-233.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. 2. ed. São Paulo: Editora Senac, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Os intelectuais, a política e a vida. In: MORAES, Denis (org.). **Combates e utopias**: os intelectuais num mundo em crise. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004. p. 357-372.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOVAES, Adauto. Invenção e crise do Estado-Nação. In: NOVAES, Adauto (org.). **A crise do Estado-Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. Revista de Sociologia e Política. São Paulo, v.10, n. 3, p. 32-39, jul.-set. 1996.

OLIVEIRA**,** Francisco. O Estado e o Urbano no Brasil**. Revista Espaço & Debates,** n.6, p. 36-54, 1982.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 193-214.

PAOLI, Maria Célia Pinheiro Machado. **Movimentos Sociais e Democracia no Brasil**. São Paulo: Marco Zero**,** 1995.

PARK, Robert Ezra. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 29-72.

PAULA, João Antônio. As cidades. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 35-53.

PEREIRA, Marcos Abílio Gomes. Modelos democráticos participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (orgs.) **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó, SC: Argos, 2007.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabella. Negociações e Parcerias: o desafio da gestão urbana democrático-participativa**. Revista Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, UFMG, n. 6, p. 212-241, 2000.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As políticas públicas e os espaços híbridos de participação e deliberação – as possibilidades e os limites dos conselhos de política urbana em Belo Horizonte/Brasil**.** In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. **Anais...** Coimbra: [s.n.], 16-18 de setembro de 2004.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As novas políticas para as cidades: comparações entre as experiências brasileiras e francesas. **Revista Teoria e Sociedade**. Belo Horizonte, p. 94-105, 2005. Número Especial – Instituições híbridas e participação no Brasil e na França.

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As políticas públicas locais e os processos de "hibridação" no Brasil e na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó, SC: Argos, 2007. p. 331-350.

PRADO, Luiz Carlos Delone; EARP, Fábio Sá. O "milagre brasileiro": crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). **O Brasil republicano**: o tempo da experiência democrática. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 207-242.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Planejar BH**. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Planejamento, 2000 (fev./abr./ago./nov./dez.).

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Plano de Ação Municipal** – Diagnóstico e Diretrizes. Belo Horizonte: [s.n.], 1984.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Plano Diretor de Belo Horizonte - BH 2010** – documento de 1990.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. O pesquisador, o problema da pesquisa, a escolha de técnicas: algumas reflexões. In: LANG, Alice Beatriz da Silva Gordo (org.). **Reflexões sobre a pesquisa sociológica**. 2. ed. São Paulo: CERU, 1999. p. 13-24.

REIS, F. W. Weber e a política. In: **Revista Teoria e Sociedade.** O Pensamento de Max Weber e suas interlocuções. Número Especial. Belo Horizonte, p. 26-49, maio 2005.

RICCI, Rudá. Contradições na implementação das políticas de participação. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 36, maio 2004. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br>. Acesso em: 05 jun. 2007.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Desenvolvimento ou reforma urbana: concepções e contradições. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 3., 1993, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [s. n.], 1983. p. 107-115.

RODRIGUES, Arlete Moysés. As novas articulações e formas de pressão da sociedade civil na metrópole. In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida et al. (orgs.). **Metrópole e Globalização:** conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 130-139.

RODRIGUES, Arlete Moysés. O espaço urbano e as estratégias de planejamento e produção da cidade. In: PEREIRA, Élson Manoel (org.). **Planejamento urbano no Brasil**: conceitos, diálogos e práticas. Chapecó, Argos, 2008. p. 111-126.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (orgs.). **Planos Diretores Municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007. p. 271-283.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo (orgs.). **Democratizar a Democracia**: Os Caminhos da Democracia Participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Razões de desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma Urbana**: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE, UFRJ-IPPUR, 1995.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). **Planejamento urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 136-155.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FEEDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs.) **O urbano e o regional no Brasil Contemporâneo**: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 293-314.

SCHMIDT, Benício Viero. A politização do espaço urbano no Brasil. **Revista Espaço & Debates** – Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos – NERU – São Paulo – v. 1, n. 5, p. 45-67, 1982.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil**: Cultura e Educação para a Democracia. Petrópolis: Vozes, 2001.

SILVA, Carla Almeida. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 143-185.

SOMARRIBA, Maria das Mercês; DULCE, Otávio. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sergio de (orgs.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

SOMARRIBA, Maria das Mercês; VALADARES, Maria Gezica; AFONSO, Mariza Rezende. **Lutas Urbanas em Belo Horizonte**. Petrópolis: Vozes, 1984.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais.** São Paulo: UNESP, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 3. ed. Rio de janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TATAGIBA, Luciana. Os desafios da articulação entre Sociedade Civil e Sociedade Política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ ES. In: DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. **Para uma outra leitura da**

disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 137-178.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2002.

TOPALOV**,** Christian. "Os saberes sobre a cidade**:** tempos de crise?". **Espaço & Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, Ano XI, n. 34, p. 28-37.

TORRES, Flávio Danilo. **Aspectos da dimensão ambiental no processo de consolidação do Plano Diretor de Belo Horizonte (1993-2000): atores e interesses**. 2003. 187 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais/Gestão de Cidades). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

TRIGO, Maria Helena Bueno; BRIOSCHI, Lucila R. Interação e comunicação no processo de pesquisa. In: LANG, Alice Beatriz da Silva Gordo (org.). **Reflexões sobre a pesquisa sociológica**. 2. ed. São Paulo: CERU, 1999. p. 30-41.

TURRA, Bárbara Miranda. A concessão de direito real de uso como alternativa para a regularização fundiária de favelas em Belo Horizonte. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 33-41.

VAINER, Carlos. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos; ARANTES, Otilia. **A Cidade do Pensamento Único:** Desmanchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

VALADARES, Murilo de Campos. O Orçamento Participativo. In: AZEVEDO, Sérgio; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). **Orçamento Participativo**: Construindo a Democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

VELHO, Otávio Guilherme. (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

VILAÇA, Flávio. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida et al. (orgs.). **Metrópole e Globalização**: conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Editora CEDESP, 1999. p. 221-236.

VILAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 2001.

VILAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Edição do autor, ago. 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>. Acesso em: 10 dez. 2010.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade.** v. 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsab Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WILLIAMS, Raymond. **Marxismo e literatura**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

ZELEDÓN, Aída. Reflexiones em torno al marco jurídico urbano em El Salvador. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 77-109.

ANEXOS

Anexo A - Entrevistas realizadas

Representações do Poder Executivo no COMPUR

Flávia Mourão Parreira do Amaral (Engenheira Civil) – Conselheira titular pela Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente – SMAMA, no mandado 2005-2007 do Conselho Municipal de Política Urbana. Secretária de Meio Ambiente. Atua como profissional da Prefeitura de Belo Horizonte desde 1984.
Data da entrevista: 22/04/08.

Geraldo Afonso Herzog (Formado em História) – Conselheiro titular pelas Secretarias de Administração Regional Municipais – SARMU, no mandato de 2005-2007 do Conselho Municipal de Política Urbana. Responsável pela Administração Regional do Barreiro. Atua como profissional na Prefeitura de Belo Horizonte desde 1993.
Data da entrevista: 02/06/08.

Jussara Bellavinha (Arquiteta Urbanista) – Conselheira titular pela BHTRANS, no mandato de 2005-2007 do Conselho Municipal de Política Urbana.
Data da entrevista: 19/05/08.

Maria Cristina Fonseca Magalhães (Arquiteta Urbanista) – Conselheira suplente pela Secretaria Municipal Adjunta de Habitação – SMAHAB, no mandato de 2005-2007 do Conselho Municipal de Política Urbana. Atua como profissional da Prefeitura de Belo Horizonte desde 1984, é Diretora de Planejamento da URBEL desde 2005.
Data da entrevista: 25/02/08.

Maria Fernandes Caldas (Arquiteta Urbanista) – Conselheira Vice-Presidente do COMPUR pela Secretaria Municipal de Política Urbana – SMURBE no mandato 2005-2007 do Conselho Municipal de Política Urbana. Consultora Técnica Especializada da Secretaria de Políticas Urbanas Atua como profissional da Prefeitura de Belo Horizonte desde 2002.
Data da entrevista: 15/05/2009.

Representações da Câmara Municipal no COMPUR

Vereador Antônio Carlos Ramos Pereira (Formado em Matemática e Administração) – Presidente da BHTRANS no Governo do Prefeito Patrus Ananias - Conselheiro titular pela Câmara

Municipal de Belo Horizonte do mandato de 2005-2007 do Conselho Municipal de Política Urbana.
Data da entrevista: 09/07/08.

Vereador José Tarcísio Caixeta (Engenheiro Civil) – Presidente da URBEL no Governo do Prefeito Célio de Castro - Conselheiro suplente pela Câmara Municipal de Belo Horizonte, no mandato de 2005-2007 do Conselho Municipal de Política Urbana.
Data da entrevista: 07/04/08.

Representações do Setor Popular no COMPUR

Mércia Inês Pereira do Nascimento (Pedagoga) – Conselheira suplente pela Associação de Moradores e Amigos do Bairro Pompéia – AMAP, no mandato de 2005-2007 do Conselho Municipal de Política Urbana.
Data da entrevista: 10/07/08.

Raimundo Machado Filho (Formado em Gestão Publica e Direito Administrativo) – Conselheiro titular pela Associação dos Moradores do Conjunto Santos Dumont – AMCOSD, no mandato de 2005-2007 do Conselho Municipal de Política Urbana.
Data da entrevista: 07/04/08.

Representações do Setor Técnico no COMPUR

Heloísa Soares de Moura Costa (Arquiteta Urbanista) – Conselheira titular pela UFMG, no mandato de 2005-2007 do Conselho Municipal de Política Urbana.
Professora Associada do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-graduação em Geografia do Instituto de Geociências da UFMG.
Data da entrevista: 17/06/08.

Jupira Gomes de Mendonça (Arquiteta Urbanista) – Conselheira titular pela UFMG, no mandato de 1997-1999 do Conselho Municipal de Política Urbana.
Professora Adjunta da Escola de Arquitetura da UFMG (Departamento de Urbanismo e Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo). Pesquisadora do Observatório das Metrópoles/Instituto de Milênio-CNPQ.
Data da entrevista: 10/02/08.

Manoel Teixeira Azevedo Junior (Arquiteto Urbanista) – Conselheiro titular pelo IAB, do mandato de 1997-1999 ao mandato de 2005-2007 do Conselho Municipal de Política Urbana.
Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1974) e mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1979). Professor da Faculdades Metodistas Integradas Izabela Hendrix, Professor Adjunto III da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gera
Data da entrevista: 16/06/08.

Representações do Setor Empresarial no COMPUR

Heloísa Guimarães Vidigal Resende (Formada em Medicina) – Conselheira titular pela Câmara de Dirigentes Logistas de Belo Horizonte, no mandato de 2005-2007 do Conselho Municipal de Política Urbana.
Data da entrevista: 19/05/08.

Jackson Câmara – Conselheiro titular pelo Sindicato da Construção Civil – SINDUSCON, no mandato 2005-2007 do Conselho Municipal de Política Urbana. Data da entrevista: 19/05/08.

Delegada do Setor Popular na III Conferência Municipal de Política Urbana

Ednéia Aparecida de Souza (Operadora de Caixa) – Delegada pela AMCOSD na III Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte.
Data da entrevista: 15/08/09.

Delegados do Setor Técnico na III Conferência Municipal de Política Urbana

Cláudia Pires (Arquiteta Urbanista) – Presidente do IAB/MG.
Data da entrevista: 21/09/2010.

Júlio de Marco (Arquiteto Urbanista) representante da APLENA – Associação dos Engenheiros da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.
Data da entrevista: 12/11/2009.

Delegado do Setor Empresarial na III Conferência Municipal de Política Urbana

Teodomiro Diniz Camargos – Presidente do SINDUSCON/MG. Data da entrevista: 16/11/2009.

Profissionais membros das equipes dos governos

Flávia Caldeira Mello (Engenheira Civil). Profissional da equipe técnica da Secretaria Municipal de Política Urbana - SMURB, iniciou suas atividades na URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte em 1994.
Data da entrevista: 10/10/2007.

Maria Auxiliadora Gomes (Economista) - Coordenadora de Participação Popular da Secretaria Municipal de Coordenação de Planejamento, Orçamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte. Atua como profissional da Prefeitura de Belo Horizonte desde 1993.
Data da entrevista: 29/11/2007.

Anexo B - II Conferência Municipal de Política Urbana

Abertura e Ciclo de Palestras – Mesas Redondas

Autoridades, palestrantes e mediadores

Abertura
ABERTURA OFICIAL
Murilo de Campos Valadares
Sérgio Ferrara
Célio de Castro

PROCESSO GERAL DA II CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA
José Abílio Belo Pereira

ESTATUTO DA CIDADE
Nilmário Miranda
Luiz César Queiroz Ribeiro

Ciclo de Palestras
AGENDA 21 E AGENDA HABITAT
Roberto Messias Franco
Flávia Brasil
Iracema Generoso Bhering

ESTATUTO DA CIDADE, INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E GESTÃO DEMOCRÁTICA
Jupira Gomes de Mendonça
Nabil Bouduki
Liana Portilho

SUSTENTABILIDADE E FINANCIAMENTO DA CIDADE / DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E INCLUSÃO
Maurício Borges
Antônio Carlos Brandão
Teodoro Lamounier

ESPAÇO PÚBLICO E CIDADANIA
Manoel Teixeira de Azevedo Júnior
Eliana Comin
Marcos Túlio de Melo
Leonardo Castriota

QUESTÃO METROPOLITANA

Ana Clara Torres Ribeiro
José Moreira da Silva
Sérgio Ferrara

Identificação

CÉLIO DE CASTRO
Médico – Prefeito de Belo Horizonte.

MURILO DE CAMPOS VALADARES
Engenheiro civil e secretário municipal de Coordenação da Política Urbana e Ambiental de Belo Horizonte.

SÉRGIO FERRARA
Advogado, cientista social, vereador e membro da Comissão Permanente de Política Urbana e Meio Ambiente da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

JOSÉ ABÍLIO PEREIRA
Arquiteto, professor da Escola de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Izabela Hendrix e secretário municipal de Regulação Urbana de Belo Horizonte.

DEPUTADO NILMÁRIO MIRANDA
Jornalista e deputado federal.

LUIZ CÉSAR QUEIROZ RIBEIRO
Graduado em Administração Pública, doutor em Planejamento Urbano, professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro e coordenador do Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal.

ROBERTO MESSIAS FRANCO
Geógrafo, doutor em Geografia e representante da União Mundial de Natureza da América do Sul.

FLÁVIA BRASIL
Arquiteta, especialista em Urbanismo, professora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e coordenadora do Núcleo de Pesquisa do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade Metodista Izabela Hendrix.

IRACEMA GENEROSO BHERING
Arquiteta, mestre em Urbanismo e chefe do Departamento de Teoria e Urbanismo da Escola de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Izabela Hendrix.

JUPIRA GOMES DE MENDONÇA
Arquiteta, doutora em Urbanismo e professora da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais.

NABIL BOUDUKI
Arquiteto, mestre em Estruturas Ambientais e Urbanas e vereador em São Paulo.

LIANA PORTILHO
Advogada, especialista em Análise Urbana e professora assistente do Curso de Direito Urbanístico da PUC Minas Virtual.

MAURÍCIO BORGES
Economista, doutor em Economia, professor titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais e Secretário Municipal de Coordenação da Política Social de Belo Horizonte.

ANTÔNIO CARLOS BRANDÃO
Economista, doutor em Economia, professor e pesquisador da Universidade Estadual de Campinas.

TEODORO LAMOUNIER
Graduado em Sociologia e Administração Pública e representante do Instituto Horizontes.

MANOEL TEIXEIRA DE AZEVEDO JÚNIOR
Arquiteto, mestre em Planejamento Urbano e Regional, professor do Curso de Arquitetura da PUC Minas e da Escola de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Izabela Hendrix.

ELIANA COMIN
Arquiteta, economista, doutora em Arquitetura e Urbanismo e professora do Grupo de Disciplina de Planejamento Urbano e Regional no Departamento de Projeto da Universidade de São Paulo.

MARCOS TÚLIO DE MELO
Engenheiro Civil e presidente do CREA MG.

LEONARDO CASTRIOTA
Arquiteto, doutor em Filosofia, professor da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais e presidente do IAB MG.

ANA CLARA TORRES RIBEIRO
Socióloga, professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e coordenadora do Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento Urbano do Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais.

JOSÉ MOREIRA DA SILVA
Sociólogo, mestre em Sociologia, pesquisador da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e coordenador de pesquisa e pós-graduação da UNI Centro Newton de Paiva.